Goods and Services Tax
An Overview

Issued by
The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

August 1989

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

89-05291/

Table of Contents

I. The Reasons for Sales Tax Reform

A. The Government's Economic Strategy 1

Making the Changes Necessary to Compete 2
A Fairer System 3

B. The Existing System Must Be Replaced 4

Structurally Flawed 4

1. A Tax That Damages Competitiveness 4
2. Favours Imports Over Canadian-Made Goods 4
3. Discourages the Efficient Allocation of Resources 5
4. Discriminatory, Narrow Tax Base 5
5. Excessively Complex 5
6. Distorts Consumers' Choices 5

A Major Change 6

1. Protecting Lower and Modest Income Canadians 6
2. Straightforward Operation 7
   a) Consumers 7
   b) Business 8

II. Overview of the System

A. How the GST Works 9

B. What Is Taxed 11

Tax-Free Items 11

Tax-Exempt Items 12

C. The GST in Operation 15

Ensuring Fairness 15

1. Income Tax Changes 15
a) Refundable Goods and Services Tax Credit 15
i) Credit Design 15
ii) Amount of Credit 15
b) Middle-Income Tax Rate Reduction 16

2. Housing 17
a) How the Rebate Operates 18

Operational Issues 20

1. The GST and Consumers 20
2. Small Business 22
3. Charities 23
4. Non-Profit Organizations 23
5. Farmers and Fishermen 23
6. Government Sector 23
7. Municipalities, Schools, Colleges, Universities and Hospitals 24

D. Economic Effects 24

The Benefits of Sales Tax Reform 24

1. More Efficient Use of Resources 25
2. Lower Cost of Capital Goods 25

Sectoral and Regional Benefits 25

Managing the Transition 30

The Fiscal Implications of Sales Tax Reform 32

III. Legislative Timetable 35

IV. Conclusion 37

I. The Reasons for Sales Tax Reform

A. The Government's Economic Strategy

The Goods and Services Tax (GST) is an integral part of the government's agenda for securing Canada's economic future. Sales tax reform will achieve three important goals.

- The GST will contribute to the deficit reduction effort and ensure we can continue to pay for programs and services Canadians value.
- The GST is an essential element of the government's plan to make the changes necessary to ensure that Canada can compete effectively in the world economy.
- The GST will improve the overall fairness of the tax system. Lower and modest income Canadians will be better off once the GST is in place.

The government is committed to controlling expenditures while maintaining the programs Canadians value: programs that enhance Canadians' standards of living, improve their quality of life, and ensure that all Canadians share in the benefits of a strong economy. Canadians know these programs are costly. Protecting the environment, providing high levels of skills training, and supporting high quality health care will continue to require significant levels of federal spending into the future. We must be assured that the funds will be there to meet the priorities of Canadians.

Sound economic management dictates that we do more than focus on the day-to-day demands of a complex, international economy. Good fiscal management includes planning for tomorrow's fiscal requirements, today. The large yearly deficits that have led to the accumulation of our enormous debt have put pressure on the government's ability to meet other priorities. They mean that we are borrowing from future generations, instead of paying our own way. They cannot continue indefinitely.

The present federal sales tax (FST) is an unreliable source of revenue for the federal government. It is charged on a relatively narrow base and is, more and more, subject to avoidance. It must be replaced. The 1989 budget, containing the broad outlines of the GST, is an expression of the government's continuing commitment to make fiscal management a priority, so that Canadians can continue to enjoy the programs we all value well into the future. Canadians know the risks of not acting to bring the debt under control. The size of the debt has left

us exposed to increases in interest rates and vulnerable to international economic shocks. The reliability and stability of our sources of revenue are all the more important in such an environment. The year-by-year reductions in the deficit outlined in the 1989 budget – reductions secured by the GST – will ensure that we can continue to provide Canadians with a standard of services that is among the best in the world.

Making the Changes Necessary to Compete

Canada's prospects for economic growth in the future are rooted in the steps we take today. In a world in which change occurs quickly, our ability to respond to that change, to take advantage of the opportunities it presents, determines our ability to safeguard the economic security of all Canadians into the 1990s and beyond. This government is committed to making the changes necessary to ensure Canada can compete effectively in the world economy.

In today's international marketplace, an important factor in determining a country's ability to compete successfully is the efficiency with which it uses its resources. Recognizing that people are one of our most valuable resources, the government has acted to make literacy, training and skills development a priority. However, the efficient use of labour, as well as our other major productive resource, capital, has been hampered by our reliance on an outdated, discriminatory and unreliable federal sales tax.

All taxes distort the use of productive resources to some extent. One of the goals in designing a tax system, however, is to keep these distortions to a minimum, while raising the revenue the government needs to provide public services. Canada is now the only industrialized country in the world that continues to impose a tax on sales by manufacturers. The present manufacturers' sales tax is antiquated and harmful to the Canadian economy. It makes Canada's annual economic output about $9 billion lower than it would be with the Goods and Services Tax in place. Because of the way the present tax is structured, Canada's exports are subject to a hidden tax and are more costly to produce than comparable products from other countries. Similarly, the present tax makes imports into Canada more competitive than Canadian-made products. In addition, because of its archaic structure, the tax has spawned a significant amount of avoidance activity on the part of firms and has led the government to introduce a complex set of special arrangements in an effort to achieve equity in the system while preserving revenues. The resulting federal sales tax system is a complicated patchwork of administrative provisions that is burdensome to operate and upon which the government cannot continue to rely.

The introduction of the GST is a key element of the federal government's economic strategy. Replacement of the federal sales tax will reinforce other

government initiatives to improve economic efficiency, raise productivity, and increase Canadian living standards. Among these initiatives are:

- the Canada-U.S. Free Trade Agreement which, by securing access to the large U.S. market, will permit Canadian firms to operate more efficiently on a world scale;
- the personal and corporate income tax reforms of 1988, that have made the tax system fairer and made economic rather than tax considerations the basis for resource allocation;
- deregulation in the energy and transportation sectors, thereby removing regulatory barriers to competition and the efficient use of resources; and
- the new labour market development strategy that will upgrade the skills of the work force.

These reforms increase Canada's potential output – its ability to supply goods and services – and make our economy more competitive. In particular, the Free Trade Agreement and sales tax reform will yield large economic benefits for Canada. It is estimated that together they will raise output by as much as 5 per cent, or more than $30 billion in today's dollars. Almost one-third of this gain, or some $9 billion, will be the result of sales tax reform.

A Fairer System

This government shares with Canadians a commitment to ensuring fairness in our tax system. Sales taxes have been viewed historically as inherently regressive. That is why this government introduced a refundable sales tax credit into the income tax system in February 1986. In the April 1989 budget, as a first step toward the new Goods and Services Tax Credit, the government enriched the existing credit. By 1990, it will be $140 for adults and $70 for children. In addition, the income threshold – i.e., the income level up to which the full credit is provided – will have been raised to $18,000. For recipients of the full credit, these changes more than offset the increases in the federal sales tax announced in the April budget. Canada's system of refundable income tax credits is one of the most effective in the world.

Once the Goods and Services Tax is implemented, the progressivity of the federal tax system will be enhanced. A fairer system will be achieved through a number of integrated tax changes that will target income tax assistance to lower and modest income Canadians. As a result, families earning less than $30,000 per year will be better off after the Goods and Services Tax is in place.

B. The Existing System Must Be Replaced

Structurally Flawed

The existing federal sales tax was put in place in 1924. At that time, the economy was characterized by relatively simple patterns of production and distribution. By and large, manufacturers engaged solely in production and wholesalers in distribution. Neither engaged in retailing. But today, in Canada and throughout the industrialized world, there is a high degree of vertical integration between manufacturers, wholesalers and retailers. Yet Canada is alone among industrial nations in its continued reliance on a manufacturers' sales tax. The tax is antiquated and hurts our ability to compete with the world.

The key structural failings of the tax are widely acknowledged.

1. A Tax That Damages Competitiveness

The present tax is buried in the price of all goods and services made in Canada, even those that are nominally exempt from the tax, such as food and clothing. Because the tax is levied on a broad range of business inputs, including such items as motive fuels, vehicles, computers, office furniture and equipment, and telecommunications services, a part of the tax is imbedded in the prices of all the goods and services produced using any of these inputs.

Further, the FST results in a form of double taxation, or tax cascading. Tax is applied to inputs used in the production process which becomes imbedded in the selling price of the goods they are used to produce – goods which, in turn, are subject to tax. For example, a firm making computers also uses taxable telecommunications services. Eventually, part of that tax is passed on in the price the firm charges other businesses for its computers. Since computers are taxable under the FST, the purchasing firm ends up paying tax on the full purchase price, including that part of the telecommunications tax imbedded in the computer's price.

While exports are not taxed directly, taxes paid at the manufacturing level become an indirect charge on Canada's exports. In international markets, this places Canadian-made products at a competitive disadvantage.

2. Favours Imports Over Canadian-Made Goods

The present tax is the only consumption tax in the industrialized world that favours imports over domestically produced goods. Two features of the present tax system cause this result. First, a significantly higher degree of tax cascading is reflected in the price of goods made in Canada. Second, when the FST is applied to imported products, it is levied on a price that does not generally include the

costs of marketing and distribution – costs that are usually included in domestic manufacturers' selling prices. The importer therefore pays less tax and can thus price more competitively than the Canadian producer. In fact, on average, the tax as a percentage of the retail price is one-third higher on domestic goods than on competing imports.

3. Discourages the Efficient Allocation of Resources

Under the current system, manufacturers can reduce their tax liability by shifting activities such as marketing and distribution beyond the point of taxation. As a result, firms structure their activities for tax reasons, rather than for sound business efficiency reasons. Business decisions are distorted and inequities are created between firms that are able to restructure and those that cannot. These activities also serve to erode the tax base further and to reduce the reliability of sales tax revenues.

4. Discriminatory, Narrow Tax Base

About one-third of the goods and services Canadians buy are directly subject to federal sales tax. Of these, four (tobacco, alcohol, automobiles and auto parts, and motive fuels), representing 16 per cent of consumer expenditures, generate one-third of all federal sales tax revenue. This represents one of the narrowest consumption tax bases in the industrialized world.

5. Excessively Complex

The present tax is very complex both for business to comply with and for the government to administer. Unlike the Goods and Services Tax, the present tax applies at four different rates. There is a host of exemptions. In defining those exemptions, it has been necessary to draw ever finer distinctions between products so that today, for a system that includes 75,000 firms, there are no fewer than 22,000 special arrangements and administrative interpretations required to keep the tax in operation.

6. Distorts Consumers' Choices

At present, the tax is applied at the manufacturing stage of production – prior to the retail stage when most consumers make their purchases. Consumers have no way of knowing the true magnitude of post-manufacturing mark-ups at the wholesale and retail levels. These mark-ups vary widely, both across different industries and across competing products within industry sectors. The effect on retail prices is therefore highly variable and unpredictable. Indeed, it is virtually impossible for consumers to know how much federal tax they are paying when

buying a product. Consumers' perceptions of the underlying value of products is distorted and their purchasing choices are biased.

In summary, the inadequacies of the present federal sales tax are clear. It is outdated and damaging our ability to compete with the rest of the industrialized world. It is hindering our ability to use our resources efficiently and lowering our productivity. It is complex and inequitable. The tax is constraining our economic output by about $9 billion per year.

The system has been pushed beyond its limits and can no longer sustain the demands placed upon it by Canada's sophisticated and internationally-oriented economy. The structural weaknesses of the system have afforded some corporations the opportunity and the incentive to explore and use all means available to reduce their tax liabilities. As such, the federal sales tax is an increasingly unpredictable and unreliable source of important revenues for government services. It is essential that it be replaced.

A Major Change

Securing Canada's economic future is among this government's highest priorities. Abolishing the present federal sales tax and replacing it with a comprehensive, modern consumption tax system is an essential element of the government's plan to achieve that goal. The government recognizes that the replacement tax – the new Goods and Services Tax – represents a major change in the manner in which the federal government collects its sales tax revenues. For this reason, the government has had extensive consultations with Canadians since proposing sales tax reform in June 1987.

The design of the GST is guided by two basic objectives:

- to manage reform in a way that protects lower and modest income Canadians; and
- to make the new GST system straightforward for Canadians to comply with.

1. Protecting Lower and Modest Income Canadians

Canada is in a unique position: our extensive experience with refundable tax credits delivered through the income tax system ensures that we will be able to offset the regressivity that is inherent in taxing consumption. The package of integrated measures that will accompany the GST will ensure the tax system is fairer after sales tax reform than before.

A broad tax base, a low rate, and an effective mechanism for targeting assistance are the best means of guaranteeing fairness to Canadians. The most common alternative, removing items from the consumption tax base, provides the greatest benefit to the wealthy. It also significantly increases the complexity of the tax for

both consumers and businesses, and requires a higher rate on other items that will be purchased by lower income households.

Increased assistance provided through the refundable GST Credit, in tandem with the lowering of the middle personal income tax rate, will protect lower and modest income Canadians from the otherwise potentially regressive impact of sales tax reform. Families earning less than $30,000 will be better off once the GST has been implemented than they are under the existing system.

This government recognized the value of credits when it first introduced the refundable sales tax credit in 1986. Refundable credits can be targeted to those who need them and adjusted to meet the requirements of households of varying circumstances and sizes. Benefits can be delivered on a regular basis and in advance of paying the GST.

Since Canada already operates a sophisticated refundable credit system, the vast majority of lower income Canadians currently file income tax returns. This ensures they receive the credit even when no income tax is paid. The 1989 income tax forms will contain a GST Credit application. The information requested will be essentially identical to that now required for the existing refundable sales tax credit. The new GST Credit will be delivered automatically, four times a year and by separate cheques. Over 9 million Canadians will receive GST Credit cheques.

2. Straightforward Operation

The government is committed to making the Goods and Services Tax straightforward. The single 9-per-cent rate and broad base already make the GST simpler in operation than either the present tax or indeed most of the consumption tax systems of other countries. Additional steps will be taken to ensure that the tax will be straightforward in operation for small businesses.

a) Consumers

For consumers, the GST will be similar to a retail sales tax. The GST replaces an existing tax that is charged, directly and indirectly, at varying rates on a range of goods and services. The GST will apply at the retail level, at a single rate of 9 per cent, to a very broad range of goods and services. This does not mean, however, that the prices of those goods and services subject to the GST will rise by 9 per cent. Price changes will reflect the combined effect of removing the old tax and then applying the GST. For example, under the new system, a new car will be taxed at a rate of 9 per cent of the selling price, rather than 13.5 per cent of the price at the wholesale level.

Under the new system, the amount of tax in the retail price of all taxable goods and services will be the same – 9 per cent. There will therefore be virtually no tax distortion in the marketplace between imported and domestically produced goods;

between goods sold by independents and goods sold by large department and chain stores; and between the sales of goods and services.

b) Business

With a single rate and a broad base, the tax will be straightforward. Most businesses will simply subtract the tax paid on their purchases from the tax charged on their sales. If the tax collected on their sales is greater than the tax paid on their purchases, the difference will be remitted to the government. If it is less, the difference will be refunded to the business.

In recognition of the more limited administrative resources available to smaller businesses and in order to reduce further their compliance burden, the government has designed a number of measures for their use. These measures include:

- a small traders' exemption whereby small businesses with annual sales less than $30,000 may, if they wish, remain outside the GST system;
- streamlined accounting systems;
- less frequent filing requirements than large firms; and
- a small business administration fee of up to $600 per year.

In addition, the government will provide assistance to firms wishing to modernize their cash registers. Together with the single rate and broad base, these measures make the GST straightforward for businesses to operate and simple for consumers to understand.

II. Overview of the System

A. How the GST Works

The GST is a tax on final consumption. It will apply at a rate of 9 per cent to the vast majority of goods and services sold in Canada. Unlike a retail sales tax, the GST will operate throughout the production and distribution chain.

This multi-stage collection process is a common tax structure that is currently in use in 48 countries around the world. Indeed, it is now the predominant system used for the general taxation of consumption in industrialized countries. Today, 19 of 24 of the most highly industrialized economies in the world – the members of the Organization for Economic Cooperation and Development – rely on sales tax systems of this kind. One reason for the common use of this type of consumption tax is its superiority to a retail sales tax system.

- Unlike a retail sales tax, the GST successfully removes tax from productive inputs. This increases incentives for investment and, in turn, results in greater domestic output and higher real incomes.

- The multi-stage nature of the GST means it is less prone to avoidance and is, therefore, a more reliable and secure source of revenue than a retail tax.

The sound structure and operation of the GST make it the best option for replacing the present tax. The chart on page 10 illustrates the GST in operation.

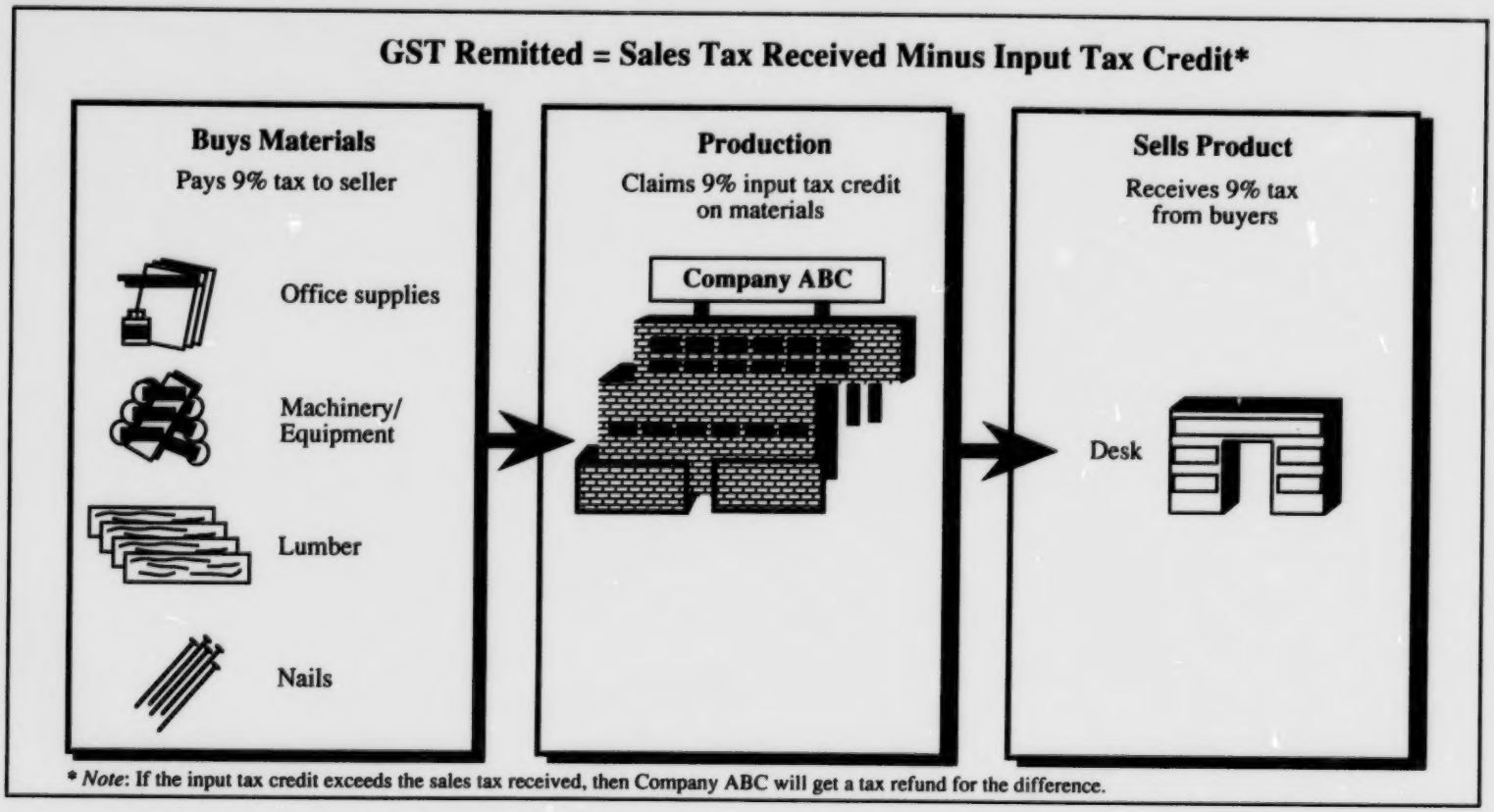
Under the GST system, purchasers will be required to pay the 9-per-cent tax to the supplier of the taxable good or service. The supplier, in turn, will be required to remit the tax to the government. Every person engaged in a commercial activity (unless specifically exempted by the $30,000 small business threshold) will collect the GST on all the taxable goods and services they provide in the course of carrying on that activity.

Once a taxable good or service has been sold, the seller will remit the difference between the tax collected on sales and the tax paid on purchases. Sellers will get the tax on their inputs back through an input tax credit. This system of input tax credits will ensure that only the final consumption of goods and services is taxed.

The GST will apply to goods and services produced, imported, and consumed in Canada. As a result, Canadian-made goods and services will compete in the domestic market on an equal footing with those produced outside the country. Canadian-made products destined for export will also have all the GST removed.

Chart 1

Goods and Services Tax: Basic Operation



Since other countries with a similar tax system also remove the consumption tax from their exports, this will help our products compete more effectively in the international marketplace.

B. What Is Taxed

The goods and services that will be taxable under the GST constitute the tax base. The GST base will be very broad, covering the vast majority of goods and services consumed in Canada. The broad nature of the base is both desirable and necessary in meeting the objectives of fairness and simplicity. A broad base, in conjunction with a generous refundable sales tax credit, will ensure that lower and modest income Canadians are better off under the GST. Further, a broad base means there is much less interference by the tax system with consumers' choices in the marketplace.

Canadians will not be charged GST on a limited number of goods and services. Items on which the GST will not be charged fall into two categories: tax free and tax exempt.

For tax-free – i.e. "zero-rated" – sales, vendors will not charge GST. However, they will still be able to claim input tax credits for any tax paid on purchases used in making the tax-free good or service. This will effectively remove all tax from these goods and services.

For tax-exempt sales, vendors will not charge tax on their sales. By the same token, however, they will not be able to claim input tax credits for the GST paid on inputs bought for the purposes of making the exempt good or service.

Tax-Free Items

1. Basic Groceries

In December 1987, the government decided to exclude basic groceries from the GST base. In keeping with this commitment, basic groceries – covering the overwhelming majority of sales of food for preparation and consumption at home – will not be subject to the GST.

However, consistent with their treatment under the existing federal sales tax, soft drinks, candies and confections, and snack foods will continue to be taxable.

Restaurant meals and prepared take-out foods will also be taxable. This is consistent with their treatment under most provincial retail sales taxes. As well, it recognizes the distinction between foods prepared and consumed at home, and those prepared in eating establishments.

Notwithstanding this general treatment, the following categories of prepared foods will be exempt from the GST:

- food service programs provided in nursing homes;
- university meal plans;
- primary and secondary school prepared meals;
- Meals on Wheels and similar programs offered by charities and non-profit organizations; and
- food and beverages provided by charities and non-profit organizations for the purposes of relieving suffering or distress.

Because there are some food products that are not easily placed in one or the other broad categories of basic groceries and prepared foods, the government will be consulting with consumers and with the foodservices industry to determine the most practical way of drawing the necessary boundary lines.

Basic groceries will be tax free throughout the production and distribution chain. Therefore, there will be no tax on sales of basic foodstuffs to food processors, to wholesalers, or to retailers. In keeping with the treatment of basic groceries, sales by farmers and fishermen of agricultural and fish products will be tax free.

2. Prescription Drugs

All drugs prescribed by authorized medical practitioners will be tax free.

3. Medical Devices

The broad range of medical devices currently exempted from federal sales tax will be tax free under the new system. In addition, replacement parts and repairs to such devices will be tax free. These medical devices include such items as: prescription eyeglasses and contact lenses, hearing aids, artificial limbs, canes, crutches and wheelchairs, diabetic equipment, and hospital beds.

Tax-Exempt Items

1. Health and Dental Care

Virtually all health and dental care services will be exempt from the GST. The exemption includes: health care services provided by a public or private hospital, or nursing home; and services provided by health care practitioners if they are insured under the health care plans of two or more provinces. This will include, among other things, physiotherapy, optometry, and chiropractic services.

2. Educational Services

The exemption for educational services is very broad and falls under the following categories.

(a) Elementary and Secondary Schools

Schools that follow the approved curriculum of their province will not charge tax on their instructional services. The exemption will also apply to school-organized activities provided for the benefit of students, such as cultural or language exchanges. In addition, extra-curricular courses providing instruction in either of the official languages of Canada will be exempt.

(b) Publicly Funded Colleges and Universities

Credit courses offered by publicly funded colleges and universities will be exempt from the GST. Courses of instruction in either of the official languages of Canada, whether part of a degree or diploma program or not, will also be exempt.

(c) Courses for Entry into Regulated Professions

Many professions are regulated under statute by non-profit organizations. Courses or examinations provided by these organizations to acquire or upgrade a professional accreditation, for example, bar admissions courses, will be exempt.

(d) Occupational Training in Private Vocational Schools

Instruction in courses that are part of a program designed to develop or enhance students' occupational skills, when the instruction is provided by an institution organized and operated mainly to provide such training, will not be taxed. To be exempt, courses must be part of a program that leads to a diploma or certificate similar to that provided by a community college or similar institution. Courses that will qualify for an exemption would include, for example, those offered by private secretarial schools. Such things as sailing, skating and wine-tasting courses would not generally qualify.

3. Day-Care Services

Day-care services provided on a non-profit, commercial, or public basis will be exempt. This includes day care provided in private homes and services provided in provincially licensed centres. The exemption also covers nursery school services, after-school programs provided by schools and community centres, and day camps.

4. Legal Aid Services

Legal services provided under a provincially authorized legal aid program will be exempt. This exemption will apply to payments to the lawyer by both the client and the legal aid society.

5. Residential Rents

As indicated in the June 1987 White Paper, rents for long-term accommodation will be exempt.

6. Financial Services

The June 1987 White Paper proposed a unique tax structure for the financial sector that attempted to identify the charges for financial services that are included in the margin of financial institutions. While some progress was made in translating this proposal into an operational tax structure, substantial technical problems remained. Given this, and the fact that no other country in the world has successfully applied sales tax to financial services, the government announced in the 1989 budget that GST would not apply to financial intermediation services.

Accordingly, the GST will affect the financial sector in three ways. First, financial institutions will pay tax on their purchases. Second, financial services, such as loans and deposits, mortgages, and life, property and casualty insurance, will not be taxable. And third, most of the remaining services provided by financial institutions (such as safety deposit boxes, for example), will be taxable in the normal manner.

Identifying taxable and exempt services in this area is a technically difficult undertaking. In order to ensure the approach is clear and practical, the government will be consulting further with tax professionals and the industry.

7. Municipal Transit and Passenger Ferries

As indicated in the June 1987 White Paper, passenger transportation provided by municipal transit services on a non-profit basis will be exempt. Passenger ferry services will also be exempt.

C. The GST in Operation

Ensuring Fairness

1. Income Tax Changes

(a) Refundable Goods and Services Tax Credit

Once the GST is in place, the federal tax system will be more progressive and lower and modest income Canadians will be better off. This will be achieved through the implementation of a new refundable GST Credit. The Credit will be paid quarterly and in advance of expenditures on taxable goods and services by households. As such, the first payment of the Credit will be delivered to recipients in December 1990, i.e., prior to the GST start-up date of January 1, 1991.

(i) Credit Design

The GST Credit will be similar to the present refundable federal sales tax credit in that it will be calculated on the basis of income tax returns. This allows the assistance to be well-targeted and ensures an exceptionally high take-up rate by Canadians eligible to receive it. The government will be working closely with the social services community to ensure that those Canadians who are most severely disadvantaged, and sometimes without a permanent home, receive the GST Credit with a minimum of effort. The amount of the GST Credit received will be based on the recipient's prior year income and family status in order to ensure assistance is delivered before expenditures by households.

The Credit will be provided in four equal payments (July, October, January and April). To ensure that the first quarterly payment occurs prior to implementation of the GST, it will be made in December 1990.

(ii) Amount of Credit

At $275, the adult credit will be almost tripled from its present level, and will be double the level of the 1990 federal sales tax credit.

The $100 child credit will represent a doubling of the current child credit and will be one and one-half times its level in 1990.

Single parents will also claim an adult credit of $275 for one of their children.

Eligible single adults will be provided with an additional credit of up to $140. Single parents will also be eligible for this additional credit. A single adult eligible for both the full adult and the additional credits will receive $415 in

total. A single parent of one child, eligible for full credits, will receive $690 in total.

The income threshold at which the GST Credit begins to be phased out will be raised from the 1990 level of $18,000 per year, to the level of the child tax credit, or about $25,000. Over 9 million Canadians will receive Credit cheques.

The GST Credit and its threshold will be indexed to increases in the consumer price index (CPI) in excess of 3 percentage points. This is consistent with the current indexation in the personal income tax system.

The following table illustrates the level of GST credit associated with annual incomes and family size.

Annual Sales Tax Credit

	Credit					
	Single			Family of four (2 adults, 2 children)		
Income	1988	1990	1991	1988	1990	1991
	(in dollars)					
10,000	70	140	352	210	420	750
15,000	70	140	415	210	420	750
20,000	0	40	415	10	320	750
25,000	0	0	405	0	70	740
30,000	0	0	155	0	0	490
35,000	0	0	0	0	0	240

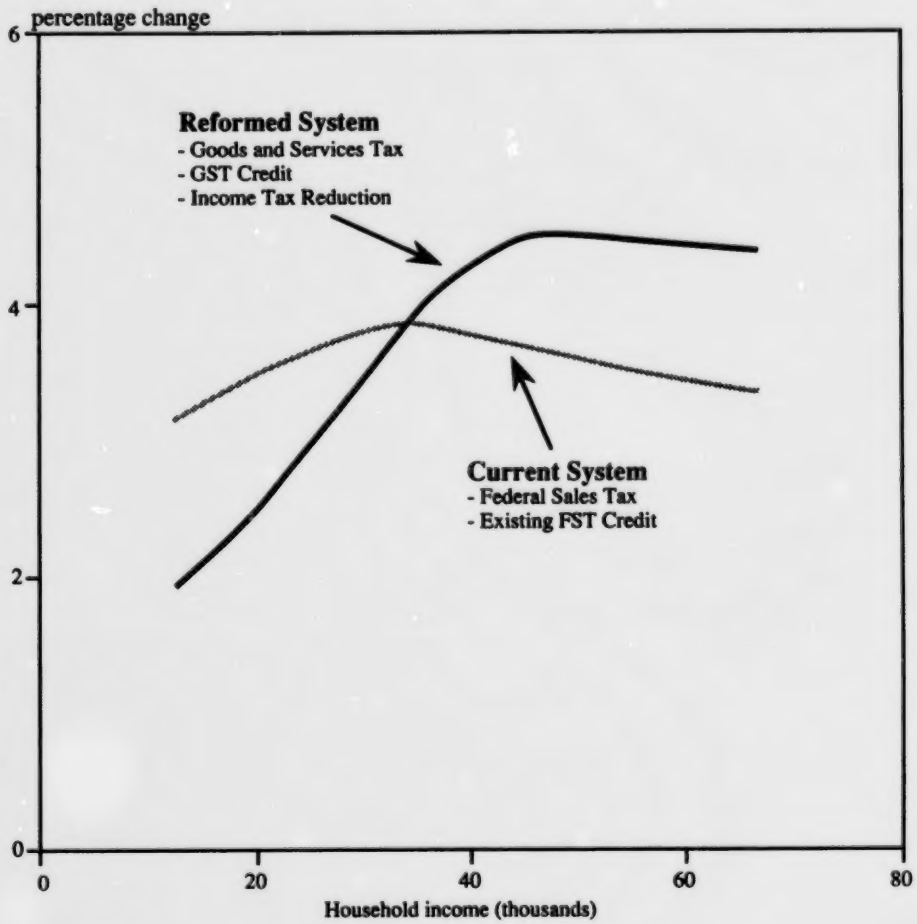
(b) Middle-Income Tax Rate Reduction

In 1991, the middle personal income tax rate will be reduced from 26 per cent to 25 per cent. This measure will provide a tax reduction to middle-income earners in the income range where the credit is being phased out. Lowering the middle personal income tax rate will also provide a more progressive income tax rate schedule of 17 per cent, 25 per cent, and 29 per cent.

Chart 2

Fairer System

Families with Children



Together, the refundable GST Credit and the lowering of the middle personal income tax rate meet the government's commitment to improve the overall fairness of the tax system. As a result of these measures, families earning up to $30,000 per year will be made better off under the GST system.

2. Housing

Although the existing federal sales tax does not apply directly to sales of new homes, a substantial amount of sales tax is hidden in house prices. Most of this tax

burden comes from the 9 per cent FST applied to building materials such as lumber, bricks, doors and windows, and the 13.5 per cent tax applied to other items such as paint and wallpaper.

For the nation as a whole, the current effective FST rate on a newly constructed house, including the sales tax increases announced in the 1989 budget, averages somewhat more than 4 per cent. This means that the cost of a typical house of $150,000 is really $144,000 with about $6,000 worth of tax. This effective tax rate varies across Canada primarily because of differences in the relative importance of the currently untaxed land costs in the price of new houses.

Unlike the existing system, under the GST no net tax will be collected on the inputs used to produce a house. Instead, sales tax will be applied directly to the sale of newly constructed houses. Residential rents will be tax exempt since GST will be collected when the developer/builder sells the rental dwelling to the landlord. The resale of existing houses will also be exempt from the new tax. It would be unfair to tax the sales of these houses under the GST since they already contain a substantial amount of tax under the existing system.

Given that the current effective tax rate on a new house is a little more than 4 per cent on average, the increase in price due to the introduction of the 9 per cent GST would be somewhat less than 5 per cent. In light of this, the 1989 budget indicated that the GST would not be allowed to prejudice the reasonable opportunity for home ownership that Canadians would otherwise have enjoyed.

In order to fulfill this commitment, a special housing rebate will be introduced which will substantially offset the impact of the GST on the price of newly constructed and substantially renovated houses purchased as principal residences. The GST housing rebate will direct about $900 million to buyers of new houses. Consistent with its approach to the refundable GST Credit, the government believes that any special tax provisions for housing should be well-targeted. As a result, there will be a restriction on the price of houses eligible for assistance. This will prevent very wealthy households from benefiting from the rebate.

a) How the Rebate Operates

The rebate will be operated by the home builder at the time of sale. This will ensure that purchasers benefit from the rebate immediately and do not have to go through a lengthy administrative process. For houses priced at $310,000 or less, the rebate will be 4.5 per cent. In effect, the seller of the house will simply charge GST at a rate of 4.5 per cent, approximately equivalent to the existing FST in the price of a new house. For houses priced between $310,000 and $350,000, the rebate will be $13,950, i.e., the value of the 4.5 per cent rebate on a $310,000 home. For houses between $350,000 and $400,000, the rebate will be calculated on a downward sliding scale. No rebate will be provided for houses costing $400,000 or more.

Perhaps the best measure of the impact of the GST on the affordability of a newly constructed home is the anticipated impact of the GST net of rebate on monthly mortgage payments. This is illustrated in the following table.

Effect of the GST on Typical House Purchase

City	Current typical house price	Additional tax with 9% GST	Additional tax after rebate	Net effect on monthly mortgage payments*
		(in dollars)		
Halifax	95,000	4,400	300	2
Charlottetown	80,000	2,750	(650)	(5)
Trois-Rivières	70,000	2,600	(400)	(3)
Montreal	100,000	5,100	750	6
Toronto	270,000	16,250	4,450	35
North Bay	120,000	5,050	(100)	(1)
Regina	100,000	4,900	550	4
Edmonton	120,000	5,550	350	3
Vancouver	190,000	9,900	1,650	13

* Estimates assume a 12 per cent mortgage amortized over 25 years, and a downpayment equal to 25 per cent of the purchase price. Brackets indicate a reduction.

As a result of the GST housing rebate, the tax will not pose a barrier to affordability. In virtually every city in Canada, the increase in typical house prices due to the GST will be one per cent or less. Indeed, in many parts of the country, the net increase will be less than one-half of one per cent. In many other centres, the amount of federal tax on a house will fall. The principal exception will be Toronto where, at present, land prices are extraordinarily high. Notwithstanding this, the GST rebate will limit typical house price increases in that city to about 1.6 per cent.

Because the price of houses people purchase is tied closely to their household income, the vast majority of program funds will be targeted to middle-income Canadians. The following table shows the distribution of rebates according to household income range.

Distribution of Rebates by Household Income Range

Household income	Distribution
(thousands of dollars)	(per cent)
0 - 40	14.0
40 - 60	36.5
60 - 80	35.4
80 - 100	13.9
100 +	0.2

The GST housing measure will ensure the government meets its commitment by providing assistance directly to those home buyers who otherwise might be faced with an affordability problem as a result of the tax change. Over 90 per cent of purchasers of newly constructed homes will receive the maximum rebate, and 85 per cent of program funds will go to Canadians with household incomes under $80,000.

Operational Issues

1. The GST and Consumers

The federal government is committed to ensuring that Canadians are informed in a clear and visible manner that the GST is being applied. In this regard, the GST will be very different from the existing federal sales tax.

The vast majority of Canadians are currently not even aware that they are paying FST, and those who are aware cannot calculate the actual amount of tax that is paid on any given purchase. This disservice to consumers stems from the structure of the tax itself.

First, because the tax is applied on sales by manufacturers to wholesalers and retailers, consumers pay the tax in the form of higher prices. The fact that tax is included in these prices is not apparent to the consumer. Moreover, because there are four different tax rates and because wholesale and retail mark-ups vary widely, it is impossible for even the informed consumer to know how much federal tax is being paid when buying a commodity.

Second, because the federal sales tax applies to a broad range of inputs into the Canadian production process, a hidden tax burden is imposed on virtually every domestic good or service purchased in the country.

The GST will be a visible tax. The essence of visibility involves the application of tax at the retail level on a very broad base with a uniform rate. This ensures that Canadians will know when and at what rate they are paying federal sales tax.

The government believes that a model presentation of the GST by retailers has two key components.

- Identifying separately the amount of tax on cash register receipts. This ensures that consumers will have a tangible record of the amount of federal tax paid on purchases.

- Prominently displayed prices within the store (e.g., shelf prices) should incorporate the GST, thereby informing consumers of the total of the cost of the good and the federal tax. This will assist them in making budgeting decisions as they shop, before they go to the check out counter. Where vendors choose to incorporate the GST in their shelf prices, this fact should be clearly indicated.

Vendors will be encouraged to adopt this model approach for the presentation of the GST. However, not all firms will be able to do so, at least in the short term, because of the technological constraints imposed by the cash register systems that are already in place in stores. These constraints will make it difficult for many retailers to identify two separate sales taxes – the provincial retail taxes and the GST – at the cash register simultaneously. Over time, as retailers upgrade their cash registers or introduce bar code scanning systems, it will become easier for them to identify the GST on register receipts in most stores. The federal government believes it is important to assist vendors to overcome these technological constraints on the model presentation of the tax. As a result, assistance will be provided for firms purchasing more sophisticated cash register equipment.

Cash register constraints may be particularly severe in those stores selling a mixture of taxable and tax-free items under both the GST and the provincial retail sales taxes (e.g., grocery stores). Small businesses in this situation will be able to adopt streamlined accounting procedures which will remove the need to keep track at the cash register of both categories of sales. As a consequence, these vendors will not be able to identify the amount of GST separately on cash register slips. This overall approach for small business reflects the government's commitment to ensuring that sales tax reform is practical. In this instance, it avoids forcing small businesses to make immediate and often costly changes in their cash register and accounting systems.

In all stores where the GST is included in the price, the government will provide retailers with the appropriate signs required to indicate this fact to consumers.

The government will also be working with business associations and individual retailers to promote the model presentation of the tax. Moreover, the government will be consulting with business associations and advertising councils to promote consistent pricing and advertising practices.

Although the GST will apply to goods and services at a 9-per-cent rate, this does not mean that prices will increase by that amount. This is because the 9-per-cent GST will be replacing the existing tax which is levied, both directly and indirectly, at four different rates on a range of goods and services.

So the impact of the GST on prices will be the result of the combined effect of removing the old tax and replacing it with the GST. The price of things that are not taxed under the existing system will increase, while the price of many goods now taxed at the standard 13.5 per cent rate will fall.

There will be a number of forces operating to ensure that the savings from the removal of the existing federal tax will be passed on to consumers. The first, and most important of these, will be the competitive pressures of the marketplace itself. Each individual firm will have an incentive to reduce prices to gain an edge over its competitors. They, in turn, will respond by matching price reductions in order to remain competitive, setting in motion a chain reaction that should effectively flow tax savings through to consumers.

To strengthen these competitive pressures, the government will be working with wholesalers and retailers to ensure they are fully aware that the 13.5 per cent federal sales tax on manufacturers' selling prices will no longer be in effect as of January 1, 1991.

These market forces will be reinforced if consumers are in a position to make their own judgements about the price consequences of implementing the GST. To assist consumers in this regard, the government will establish a special office to provide information, prior to implementation, about what consumers might expect in terms of price increases and decreases for key goods and services. After implementation, the office will receive consumer complaints about pricing practices related to the introduction of the GST and investigate allegations of unfairness.

2. Small Business

In order to keep the tax straightforward for small firms to administer, the following measures have been designed.

- Businesses with annual sales of less than $30,000 will choose whether or not they wish to be in the GST system. As a result, more than three-quarters of a million small businesses will be relieved of the need to operate the tax.

- Streamlined accounting procedures will permit businesses that sell a mixture of taxable and tax-free products and have annual sales of less than $2 million to calculate the tax owing on their sales on the basis of the taxable status of their purchases. As a transitional measure until 1993, firms with sales between $2 million and $6 million will also have access to streamlined accounting systems.

- To minimize paperburden, small businesses with annual sales of less than $500,000 will be able to calculate their tax once a year and remit quarterly instalments. Those with between $500,000 and $6 million in annual sales will be able to calculate and remit their tax quarterly. Large businesses with sales over $6 million will remit the tax monthly.

- Small businesses will be paid an administration fee of up to $600 per year to help offset compliance costs. This measure will direct about $600 million to small businesses.

3. Charities

In recognition of the important contribution of charitable organizations to Canadian society, they will be provided with a rebate of 50 per cent of the GST they pay on their purchases.

Sales by charities will, for the most part, be exempt from GST. In the interest of fairness, where charities compete with businesses in making commercial sales, such sales will be taxable.

There will be a comprehensive exemption for activities undertaken exclusively by volunteers.

4. Non-Profit Organizations

Non-profit organizations (NPOs) that receive at least 50 per cent of their funding from governments will also receive a rebate of 50 per cent of any GST they pay on their purchases.

Commercial activities undertaken by NPOs in competition with private businesses will be taxable. However, a large number of their activities will be exempt, including, for example: health and education services and services provided to the aged and the disabled.

5. Farmers and Fishermen

In keeping with the decision to make basic groceries tax free, all sales of agricultural products, farm livestock and fresh caught fish will be tax free. As such, farmers and fishermen will be able to claim input tax credits and will be refunded the GST they pay on their purchases.

6. Government Sector

In designing the operation of the tax in the government sector, the goal is to ensure that competitive equity is preserved between the public and private sectors

with respect to the provision of goods and services, while recognizing the unique role that public sector bodies play in Canadian society.

Competitive equity will be preserved by treating goods and services in the same manner whether they are provided by the public or private sector. In other words, it will be the nature of the product rather than the nature of the provider that will determine the product's tax status.

Many government activities will not be considered taxable goods and services for the purposes of the GST, even though Canadians may pay a transaction fee for the service. For example, transactions arising out of the regulatory functions of government will generally not be taxable. This will include the provision of driver's licences, radio broadcasting licences, passports, construction permits, and fines and penalties.

7. Municipalities, Schools, Colleges, Universities and Hospitals

Because these institutions will, for the most part, be providing tax-exempt services, they will be unable to claim input tax credits for GST paid on their purchases. This would result in a substantial increase in federal taxation, which the government believes would not be appropriate. Therefore, these institutions will receive partial rebates of the GST paid on their purchases to ensure that the reform of the federal sales tax imposes no greater tax burden than before reform.

D. Economic Effects

The Benefits of Sales Tax Reform

The benefits to the Canadian economy from sales tax reform will extend across all regions and sectors of the economy. They will be realized through a higher level of potential output, resulting from increases in productivity and competitiveness and expansion of the capital stock (plant, machinery, and equipment).

The positive influence of the GST is expected to be large.

- First, the GST will reduce the FST-induced biases that affect consumption and production. It will eliminate the bias in favour of imports and eliminate the hidden tax on exports, thus improving the international competitiveness of Canadian producers. Improved competitiveness will lead Canadian business to expand operations and jobs. The GST will also ensure that the relative prices of competing goods and services better reflect underlying economic costs. This will result in decisions that use resources more efficiently, leading to significant increases in total productivity and potential output.

- Second, the GST, by fully refunding the tax on business inputs, will lower the cost of capital goods, thereby generating higher levels of investment, a larger capital stock, and greater potential output.

1. More Efficient Use of Resources

The present federal sales tax leads to an inefficient use of resources in the economy because it distorts relative prices of both productive inputs and final products. The distortions arise because of the four different FST rates, widespread exemptions, and the early stage in production at which the FST is levied. The burden of taxation is highly uneven as a result. In the manufacturing sector, for example, machinery and equipment used in production is exempt, while a much greater proportion of machinery and equipment purchases in other sectors is taxed. These distortions can become magnified as goods and services move in stages toward the consumer. Distorted prices lead to distorted choices: the economy is not using its resources in the most efficient way possible. This depresses potential output.

The GST will significantly reduce the influence of the tax system on the decisions of both producers and consumers. Canadian producers will compete against imports on a level playing field. Domestic producers will face the same effective tax rate as foreign producers, instead of the higher rate they now pay with the FST. For example, the current effective tax rate for domestic household furniture producers is 70 per cent higher than for foreign producers. For office machines and equipment, the margin is over 65 per cent. The removal of the tax on inputs will strengthen the international competitiveness of Canadian products in both domestic and international markets. As a result of these changes, domestic production activity will increase, along with jobs for Canadians.

2. Lower Cost of Capital Goods

For many sectors of the Canadian economy, the current sales tax system penalizes investment in capital goods by taxing capital purchases. Under the GST, purchasers of capital goods will be able to claim an input tax credit for taxes paid on such purchases. This will be equivalent to a 4-per-cent reduction, on average, in the price of capital goods. The reduction will vary from industry to industry, depending on the degree to which their purchases are now taxed. In the services sector, for example, most capital purchases such as computers and office fixtures are subject to the existing federal sales tax. Therefore, a relatively large decline in their capital costs can be expected. Lower capital costs will increase incentives to invest and lead to a significant increase in the capital stock over time.

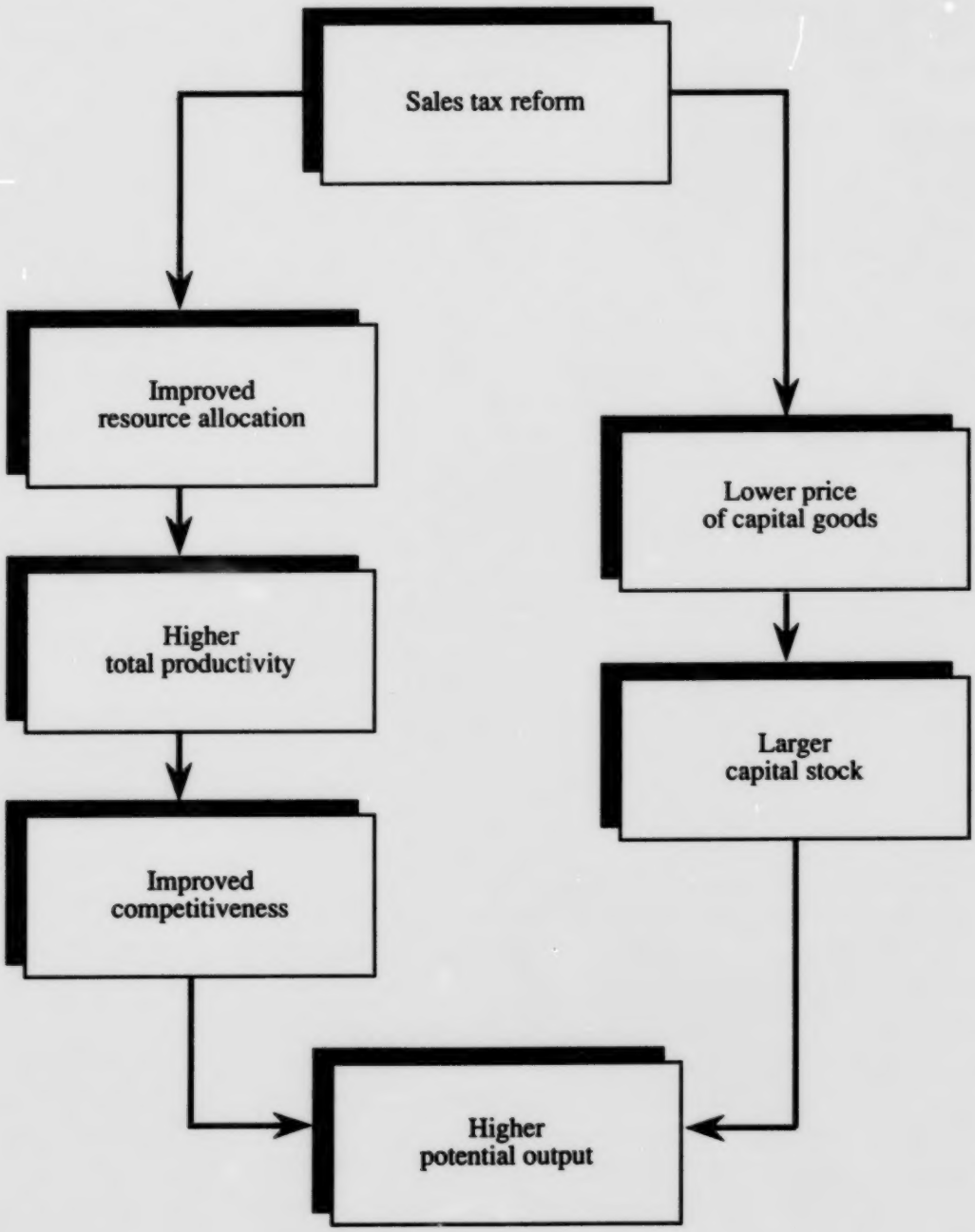
Sectoral and Regional Benefits

The improvements in Canada's economy resulting from replacing the present tax with the GST will be widely spread across Canada's economic sectors and regions.

Sectoral and regional effects will reflect the impact of FST replacement with the GST on both product prices and business input costs.

Chart 3

Impact of GST on Potential Output



Since the GST will lower the effective tax rate on manufactured goods, the prices of these products will tend to be lowered relative to other goods and services. Conversely, the GST will increase the effective tax rate on some other goods and most services; their relative prices will therefore tend to increase.

There will be opposite effects from the elimination of the FST on business inputs. For non-manufacturing sectors, such as the services and resource sectors, the removal of taxes on inputs will lower production costs, making them more competitive at home and abroad. Since a fairly large proportion of purchases in the manufacturing sector is already exempt from the FST, the removal of input taxes will benefit this sector relatively less.

The economic gains of sales tax reform will be shared across all sectors of the economy. Chart 4 illustrates the effects of sales tax reform on output by sector.

The breadth of the sectoral gains will ensure that regional benefits are also widespread. While Atlantic Canada and the Prairies will enjoy relatively higher gains from sales tax reform, there will also be gains in Central Canada.

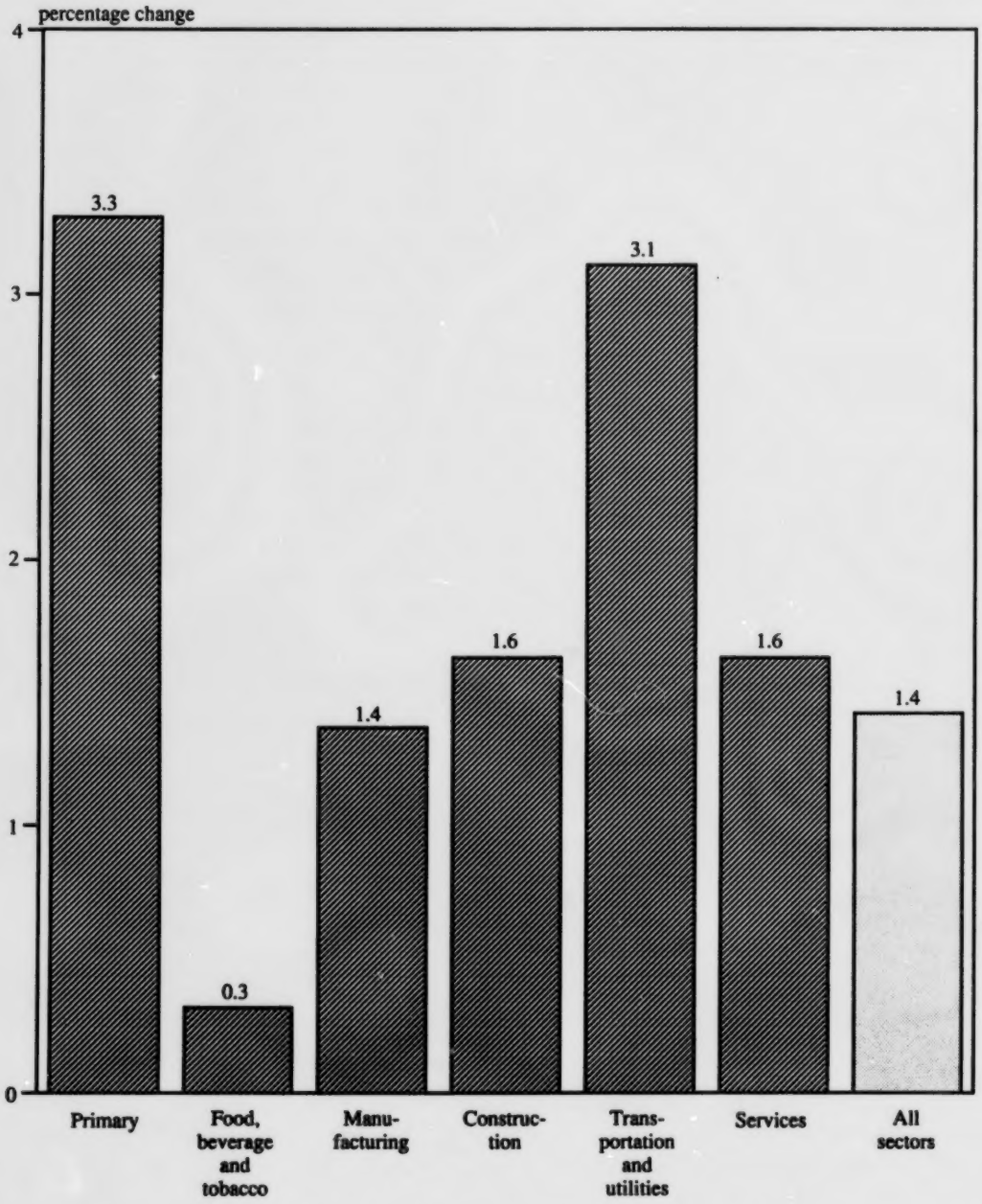
The extraction and processing of natural resources relies heavily on the use of manufactured equipment and construction materials. These products, used extensively in the resource-dependent, export-oriented economies of Atlantic and Western Canada, contain a significant amount of direct and indirect federal sales tax, increasing production costs and thereby reducing the ability of these industries to compete in world markets. Under the GST, the tax on inputs will be removed, production costs will be lowered, and productivity and competitiveness improved. This explains why the gains in Atlantic and Western Canada will be high.

In contrast, manufacturing typically involves the use of a relatively smaller proportion of previously taxed inputs. In effect, therefore, manufacturing itself is more lightly taxed than other industries under the current federal sales tax, implying a relatively smaller output gain from sales tax reform. This, coupled with the fact that industries in Central Canada tend to be less capital-intensive than those in other regions, helps explain why Ontario and Quebec have somewhat smaller gains from reform than the national average.

The complete removal of tax from the production process, the elimination of import biases, and the lifting of the burden of the tax from exports, including exports of resource-based products, suggest all regions of Canada will gain from federal sales tax reform, and in a reasonably well balanced manner. Chart 5 illustrates anticipated gains in output by region.

Chart 4

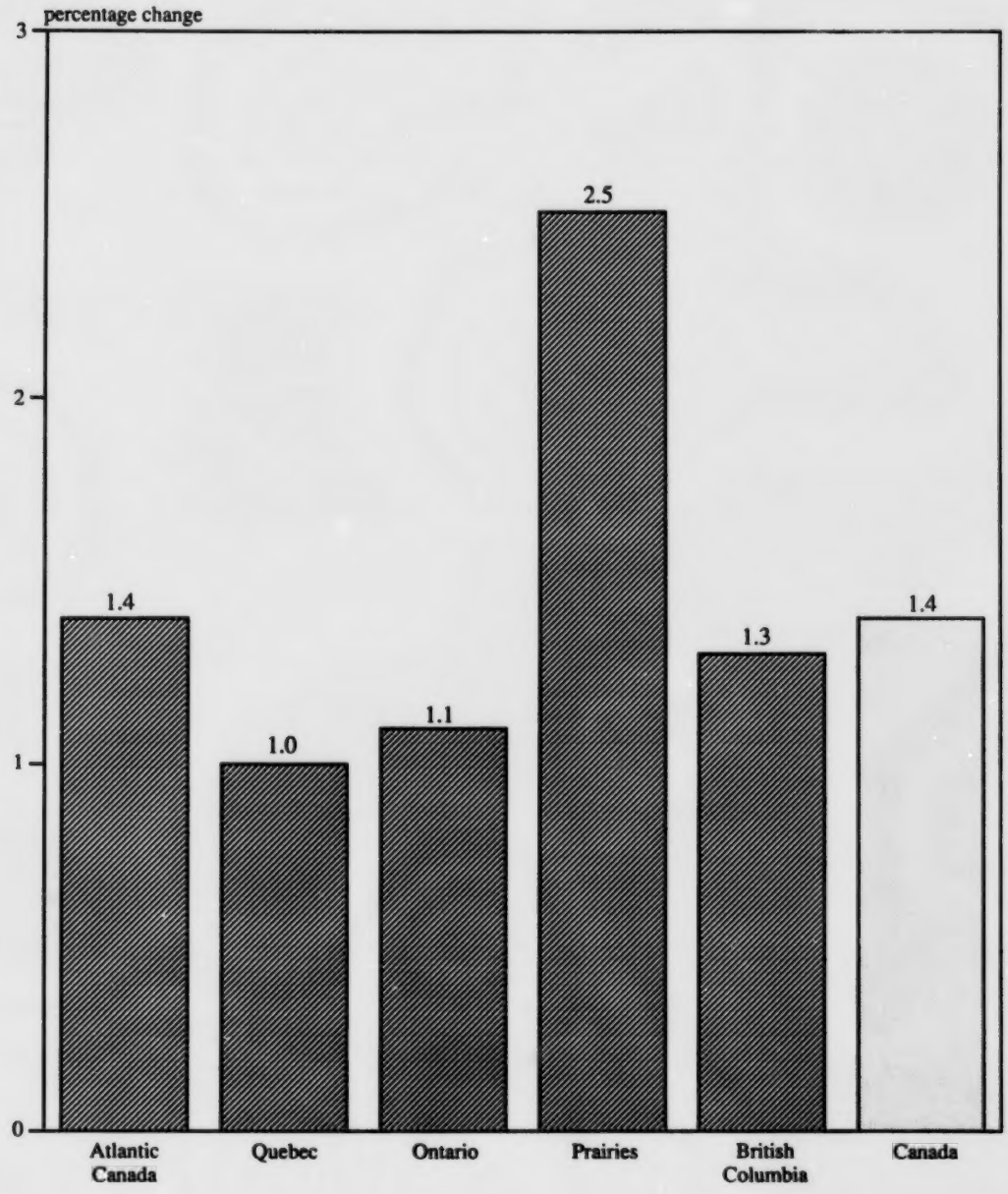
Long-Run Sectoral Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 16.

Chart 5

Long-Run Regional Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 18.

Managing the Transition

From its first year of implementation, sales tax reform can put the economy on a path of increased output and employment as it adjusts toward the higher level of potential output.

The GST will be paid at the final point of sale. At a rate of 9 per cent, the tax is estimated to result in a one-time increase in the consumer price index (CPI) of about 2 1/4 per cent[1]. This reflects the shift in sales tax systems, the additional revenues required to provide a generous refundable sales tax credit to lower and modest income Canadians, and the reduction in the middle personal income tax rate.

The 2 1/4 per cent direct impact of the GST on the consumer price index overstates the initial effect on the real purchasing power of consumers. For families earning less than $30,000 per year, the effects of the new GST Credit and the reduction in personal income taxes will more than offset the impact of price increases, both initially and over the longer run. For higher income families, real incomes will fall initially. But, over time, sales tax reform will strengthen the economy and result in higher real purchasing power for all Canadians.

How quickly the benefits of sales tax reform are realized will depend on the response of prices and wages to the introduction of the GST. With moderation in wage and price behaviour, the transition to the benefits will be smooth and relatively fast (Chart 6).

In an environment of price and wage moderation, the price impact of the GST will be minimized and confined to a one-time adjustment in the price level. Interest rates need not rise in this situation. The Canadian economy would immediately be in a position to take advantage of the lower input costs, increased total productivity, and improved competitiveness that the GST will bring. Output and employment would begin rising in the first year of GST implementation and, by the fourth year, half of the long-run gains, or $4.5 billion, could be realized.

This increase in output would lead to a higher demand for labour, leading to higher employment, and a lower unemployment rate. Sales tax reform could raise employment from the start and create more than 60,000 new jobs by 1992.

An inflationary price-wage response to the GST, on the other hand, would delay the realization of these benefits and result in less favourable employment and output effects during the transition. In such circumstances, unit labour costs of Canadian firms would rise relative to our competitors, offsetting the direct competitive advantages of replacing the FST with the GST. Instead of a rise in net

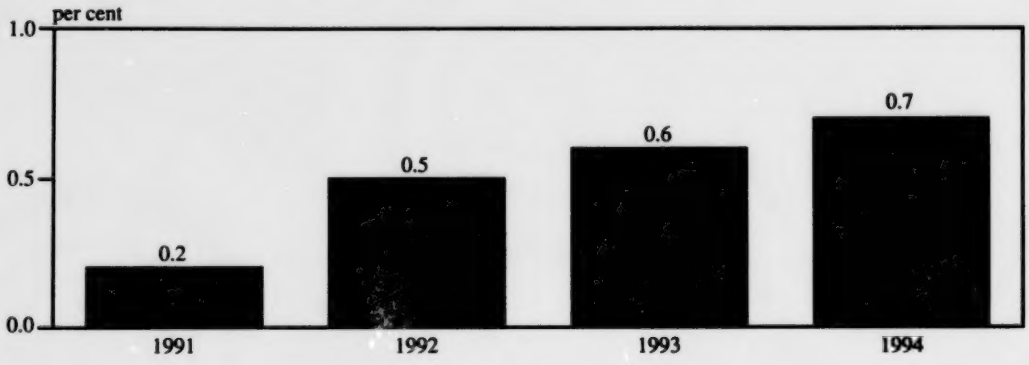
---

[1] In the April budget document *The Goods and Services Tax*, the consumer price impact was estimated to be between 2 1/2 and 3 per cent. The revised estimate of 2 1/4 per cent takes account of refinements to the estimates of the applicable GST tax base.

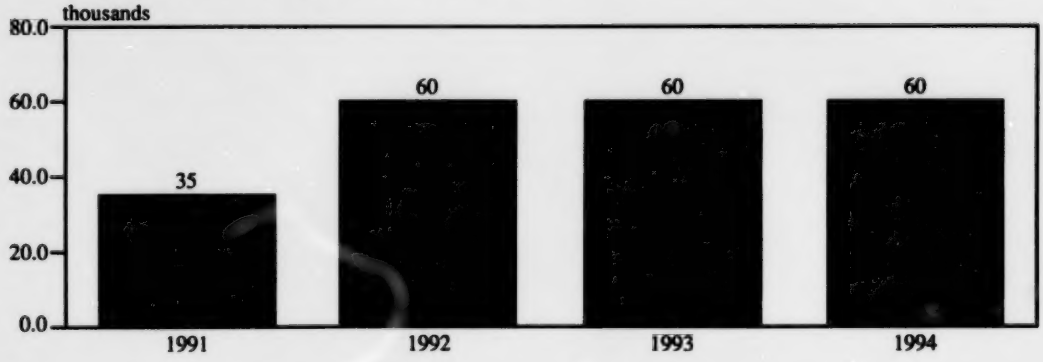
Chart 6

Economic Impact of Sales Tax Reform

Impact on the Level of Real GDP



Impact on the Level of Employment



exports, losses could occur in the transition. An inflationary response could also lead to higher interest rates.

Clearly, avoiding an inflationary response over the transition period serves the interests of all Canadians by ensuring that the benefits of sales tax reform are realized smoothly and quickly.

The Fiscal Implications of Sales Tax Reform

Sales tax reform will encourage investment, enhance productivity and raise the economy's potential output. Achieving these benefits will assist the government in reducing the deficit, controlling the debt, and ensuring a more stable and reliable source of tax revenues. Sales tax reform will establish a more solid basis for the government's fiscal planning.

Sales tax reform is critical to ensuring the deficit track projected in the 1989 budget is realized. Replacing the present federal sales tax with the GST will secure the $2 billion increase in sales tax revenues announced in the budget as a critical component of deficit reduction. The GST will raise about $24 billion in federal revenues in 1991. This figure is net of the housing rebate, the small business compensation fee as well as the rebates in respect of public sector purchases. The net revenues raised by the GST will, in 1991, exceed the $18 1/2 billion that would have been raised by the FST by about $5 1/2 billion.

These additional revenues will be used to provide the enhanced refundable GST Credit for lower and modest income Canadians, to reduce the middle personal income tax rate, to offset increased costs of indexed programs such as elderly benefits, veterans pensions, and family allowances, and to meet administration costs of the new system.

The measures to improve the overall fairness of the tax system and the impact of sales tax reform on budgetary expenditures roughly offset the increase in tax revenues. As a result, the overall fiscal situation is essentially unaffected by the direct impact of sales tax reform.

Sales Tax Reform: Fiscal Offsets

	Full year impact
	(billions of 1991 dollars)
Enhanced GST Credit	2.4
Middle income rate reduction	0.7
Price impact	
Indexation of personal income tax system	0.8
Transfers to persons (OAS, family allowances, etc.)	0.9
Transfers to provinces	0.3
Administration costs	0.2
Total fiscal offsets	**5.4**

Details may not add due to rounding.

III. Legislative Timetable

It is important in undertaking a major tax change of this kind that the new system reflect the considered views of Canadians. It is also essential that businesses, which will be required to collect the GST on behalf of the federal government, are well-informed about the operation of the new system and have the time necessary to put the appropriate administrative systems in place. As an initial step, the accompanying technical paper sets out in some detail the key features of the GST. It will provide the basis for further discussion and technical refinement of the tax. In particular, the government will invite the House of Commons Standing Committee on Finance to examine that paper and to hold public hearings on the proposal.

The government also plans to release draft GST legislation in early fall. This draft legislation will form the basis for technical consultations with businesses, the tax professional community and other interested parties on the detailed design and operation of the new tax. It will also be a good starting point for businesses in planning and developing the systems required to collect the GST on behalf of the federal government.

On the basis of these consultations on the draft bill and following receipt of the report of the Standing Committee, the government will prepare final legislation for consideration by Parliament. It is expected that a bill will be introduced in the House of Commons in the fall session.

Well in advance of the start-up of the tax on January 1, 1991, Revenue Canada will be working closely with businesses to assist them in preparing for the new system. And most important, the government will act to ensure that the Canadian public is well-informed in advance about the GST.

IV. Conclusion

The benefits of sales tax reform to the Canadian economy will be substantial. The removal of tax-induced distortions will result in an improved and more efficient use of resources in the economy. Investment spending will be encouraged and the capital stock will expand. Canada's potential output will increase by 1.4 per cent. When the gains in potential output are realized, Canada's economy will be more investment-oriented and more competitive internationally. This will translate into higher incomes and a higher standard of living for all Canadians.

The goals of sales tax reform are straightforward and realistic. The GST will contribute to the deficit reduction effort and ensure we can continue to pay for programs Canadians value. It will result in a more competitive economy at home and internationally. And it will improve the fairness of the tax system so that those who need protection, receive it, while those best able to pay taxes cannot avoid paying their share.

Goods and Services Tax
Technical Paper

Issued by
The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

August 1989

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Table of Contents

Introduction

Part A
Sales Tax Reform: Distributional Aspects

1. Introduction **13**

2. Income Tax Changes **14**

2.1 The GST Credit 14

2.2 Credit Benefits 14

2.3 How Credits Are Calculated and Paid 15

2.4 Middle Rate Reduction 16

3. Housing **18**

3.1 Introduction 18

3.2 Operation of the GST 18

3.3 The GST and New Housing 19

3.4 Results 20

4. Overall Impact **23**

Part B
Sales Tax Reform: Economic Aspects

1. Introduction **29**

2. The Benefits of Sales Tax Reform **31**

3. Managing the Transition **38**

4. Fiscal Impact of Sales Tax Reform **43**

5. Conclusions **45**

Part C
The Design of the GST

1. Overview of the System **49**

2. Basic Operation **53**

2.1 Liability for Tax 53

(a) Person 53
(b) Commercial Activity 53
(c) Small Traders' Threshold 54

2.2 Supply 54

(a) Taxable Supply 55
(b) Tax-Exempt Supply 55
(c) Zero-Rated Supply 55
(d) Supplies Made in Canada 56
(e) Timing of Liability for Tax 56

(i) Invoiced Supplies 57
(ii) Leases and Other Agreements in Writing 57
(iii) Real Property 57
(iv) Continuous Supplies 57
(v) Progress Payments 57
(vi) Deposits 58
(vii) Consignment Sales 58
(viii) Coin-Operated Machines 58

(f) Override Rule 58

2.3 Input Tax Credits 59

(a) Basic Approach 59
(b) Tax Paid or Payable 60
(c) Supporting Records 61
(d) Imports 61
(e) Apportionment Rule for Input Tax Credits 61
(f) Restrictions on Credits 62

(i) Club Memberships 62
(ii) Personal or Living Expenses 62
(iii) Passenger Vehicles 62
(iv) Meals and Entertainment Expenses 64

(g) Employee Benefits 64
(h) Capital Goods 65
(i) Real Property 66

2.4 Documentation Requirements 67

(a) General 67
(b) Non-Invoiced Purchases 70
(c) Requirement to Issue Documents 70

2.5 Imports 70

(a) General Treatment 70

(i) Goods 70
(ii) Services and Intangible Property 71

(b) Direct Mail Imports 71
(c) Non-Taxable Imports 72
(d) Temporary Imports 72

2.6 Exports 72

(a) Goods 73
(b) Intellectual Property 73
(c) Services 73
(d) Personal Exports 74
(e) Exports by Charities 74

2.7 Non-Residents 74

(a) Basic Approach 74
(b) Non-Resident Performers 75

2.8 Operational Aspects 75

(a) Reporting Period 75
(b) Reporting Entity 76
(c) Remittances/Refunds 77

3. Defining the Tax Base 78

3.1 Tax-Free Items 78

(a) Basic Groceries 78
(b) Agricultural and Fish Products 84
(c) Prescription Drugs 85
(d) Medical Devices 86

3.2 Tax-Exempt Supplies 87

(a) Health Care Services 87
(b) Educational Services 88
(c) Day-Care Services 90
(d) Legal Aid Services 90

4. The GST and Small Business **91**
4.1 Small Traders' Threshold 91
4.2 Annual Reporting/Quarterly Instalments 92
4.3 Streamlined Accounting 93
4.4 Small Business Administration Fee 98
4.5 Summary 99

5. The GST and the Consumer **100**

6. Transportation and Travel **103**
6.1 Passenger Transportation Services 103
(a) Domestic 103
(b) Transborder Air Travel 103
(c) International 103
(d) Continuous Journey 103
(e) Air Transportation Tax 104
(f) Miscellaneous Charges 104
6.2 Freight Transportation Services 105
(a) Domestic 105
(b) International 105
(c) Interline Settlements 106
(d) Miscellaneous Charges 107
6.3 Travel Agents, Travel Wholesalers and Tour Operators 107
6.4 Tourist Rebate 109

7. Real Property **110**
7.1 Basic Approach 110
7.2 Tax-Exempt Supplies 110
(a) Residential Rents 111
(b) Sales of Used Housing 112
(c) Personal-Use Real Property 112
(d) Farmland 113
(e) Condominium Fees 113
7.3 Supplies of Real Property by Charities, Non-Profit Organizations, Selected Public Sector Organizations and Governments 113
(a) Charities, Non-Profit Organizations and Selected Public Sector Organizations 113
(b) Federal and Provincial Governments 114

7.4 Other Rules Related to Real Property 114

(a) Self-Supply 114
(b) Input Tax Credit at Time of Purchase/Change of Use 116
(c) Input Tax Credit at Time of Sale 117
(d) Renovations to Existing Homes 117
(e) Clearance Certificates 118

7.5 Examples 119

8. Charities and Non-Profit Organizations 122

8.1 Rebate of Tax on Purchases 122

(a) Eligibility for Rebates and Basic Filing Procedures 122
(b) Purchases Eligible for Rebate 123

8.2 Supplies Made by Charities 124

(a) General Approach and Overriding Exemptions 124
(b) Taxable Supplies by Charities 125

8.3 Supplies Made by Non-Profit Organizations 127

(a) General Approach 127
(b) Exemptions 127

8.4 Self-Supply Rules 130

9. The Public Sector 131

9.1 Public Sector Sales 131

(a) General Approach 131
(b) Inspection Services 132
(c) Quotas/Licences 132
(d) Natural Resource Royalties 133
(e) Standard Municipal Services 133
(f) Postal Services 134
(g) Real Property 134
(h) Grants and Subsidies 134

9.2 Public Sector Purchases 135

(a) Provincial Government Purchases 135
(b) Federal Government Purchases 136
(c) Purchases by Selected Public Sector Organizations 137

9.3 Self-Supply 139

10. Indians and Indian Bands 140

11. Financial Services **141**

11.1 Introduction 141

11.2 Basic Approach 142

(a) Definition of a Financial Service 142
(b) Input Tax Credits 143

11.3 Application to Specific Sectors 145

(a) Banks, Trust and Loan Companies and Financial Co-operatives 145
(b) Life and Property and Casualty Insurers 147
(c) Investment Dealers 149

11.4 Special Issues 151

(a) Tax Grouping 151
(b) Leasing 151
(c) Options 152
(d) Precious Metals 152

12. Transition **153**

12.1 Federal Sales Tax Inventory Rebates 153

(a) General Provisions 153
(b) New Housing 154

12.2 Fixed-Price Contracts 155

12.3 Transactions Straddling the Start-up Date 155

12.4 Pricing Adjustments 158

12.5 Miscellaneous Provisions 159

(a) Used Goods Rules 159
(b) Limitation on Change of Use 159
(c) Restriction on FST Instalment Rule 159

13. Other Operational Aspects of the GST **160**

13.1 Partner Expenses 160

13.2 Employee Expenses 160

13.3 Bad Debts 161

13.4 Mixed and Combined Supplies 161

13.5 Diplomats and International Organizations 162

13.6 Gambling, Lotteries and Pari-Mutuel Betting 162

13.7 Competition Prize-Winnings 162

13.8 Provincial Sales Taxes 163

13.9 Used Goods 163

13.10 Returnable Containers 164
13.11 Consignment Sales 164
13.12 Agents 165
13.13 Disbursements 165
13.14 Intellectual Property 166
13.15 Non-Arm's-Length Transactions and Appropriation for Personal Use 166
13.16 Gifts 167
13.17 Discount Coupons 167
13.18 Manufacturers' Rebates 168
13.19 Co-operative Advertising 168
13.20 Gift Certificates 169
13.21 Tickets and Tokens 169
13.22 Returned Goods and Price Adjustments 169
13.23 Cash Discounts 169
13.24 Co-operatives 170
13.25 Telecommunications 170
13.26 Pay Telephone Charges 171
13.27 Holdbacks 171
13.28 Transfer of a Business as a Going Concern 171
13.29 Security Interests 172
13.30 Repossessions and Seizures 172
13.31 Personal Representatives 173

Introduction

On January 1, 1991, the government will replace the existing federal sales tax with a new sales tax levied at a rate of 9 per cent on the vast majority of goods and services consumed in Canada. The new tax – the Goods and Services Tax (GST) – is an integral part of the government's plan to secure Canada's economic future. In particular, it will achieve three important goals.

- The GST will contribute to the deficit reduction effort and ensure we can continue to pay for programs and services Canadians value.
- The GST is an essential element of the government's plan to make the changes necessary to ensure that Canada can compete effectively in the world economy.
- The GST will improve the overall fairness of the tax system. Lower and modest income Canadians will be better off once the GST is in place.

Objectives

Reliable Tax

The federal government levies taxes in order to fund programs that are important to Canadians. Without a reliable tax system, the government's ability to maintain these programs and to manage the deficit is impaired.

The existing federal sales tax no longer meets this objective. The tax is levied on the sale of goods manufactured in Canada and on the duty-paid value of imports. Because it applies at an intermediate stage in the production chain, firms have an incentive to shift as many costs as possible beyond the tax point, thereby reducing the price upon which federal tax is charged. In addition, because the tax has numerous exemptions and multiple rates, it has increasingly been the target of pressure from businesses seeking more favourable tax treatment for their products. The boundaries between categories of taxable and tax-exempt goods have become very complex both to comply with and to administer. Indeed, no fewer than 22,000 special provisions and administrative arrangements have been required for a tax system that has only 75,000 taxpayers. With this complexity has come a sense of arbitrariness that has made the tax the subject of constant dispute and legal challenge. As a consequence, federal sales tax revenues are unpredictable and subject to significant erosion.

In contrast, the GST will be reliable. Because it will apply at a uniform rate to a very broad base, the number of borderlines subject to difficult interpretation will be greatly reduced. Moreover, because the GST will extend to the retail level, firms will not be able to avoid tax by rearranging their affairs to shift costs beyond the point at which the tax is levied. Finally, the GST's multi-stage structure will serve to minimize avoidance and evasion activity.

Economic Growth and Competitiveness

The existing federal sales tax is a serious impediment to economic growth and job creation in Canada. In particular, it is not an appropriate tax system for a highly industrialized economy that must meet the competitive challenges posed by the international marketplace. Indeed, no other industrialized country has retained a consumption tax of this kind.

Because it is levied at an intermediate point in the production chain, a substantial amount of tax is imposed on domestic production of all goods and services. This, in turn, increases the costs of Canadian exports, making our products less competitive in world markets. At the same time, it is the only tax in the industrialized world known to favour imports over domestically-produced goods. This occurs because Canadian manufacturers must charge tax on their full selling price which typically includes costs (e.g., marketing and distribution costs) which importers incur only after tax has been levied on imports. In short, the existing tax is constraining domestic output at the expense of real income and jobs for Canadians.

Since the GST fully removes sales tax from the production process in Canada, it will reduce the cost of investment and improve the ability of domestic producers to compete both in foreign markets and against imports from other countries. By increasing Canadian competitiveness and by removing other economic distortions, implementation of the GST will create a healthier economy and expand real domestic output by as much as 1.4 per cent annually – or some $9 billion in today's dollars.

Fairness

After sales tax reform, Canada's tax system will be fairer than it is today. This will be accomplished in three ways.

- First, the new GST will apply to a much broader base and at a lower rate than the existing FST. This will provide more equitable treatment of goods and services across sectors of the economy. It will also serve to reduce tax-based distortions of consumers' choices in the marketplace. Relative prices will reflect more accurately the underlying costs of goods and services, instead of the patchwork of policy, administrative and court decisions about the application of federal sales tax that has been stitched together over time.

- Second, the further integration of the federal sales and income tax systems will result in a more progressive tax system. Lower and modest income Canadians will be better off as a result of sales tax reform, while wealthier Canadians will pay their fair share of tax.

- Third, consumers will, for the first time, be informed in a clear and visible manner that they are paying federal sales tax. One of the great flaws of the existing FST is that consumers do not, for the most part, know they are paying it. Because the GST will extend to the retail level and will apply, with few exceptions, to a very broad base at the uniform rate of 9 per cent, consumers will know when they are paying federal tax.

The Need for a Consumption Tax

The federal sales tax is an important pillar of the government's fiscal structure. In 1989-90, for example, the tax is expected to generate about $17 billion, or 16 per cent of total tax revenues. These revenues are required to fund valuable programs and to ensure that Canada's deficit problem is managed responsibly.

Yet, at the same time, this important pillar is weakening. The existing federal sales tax is unreliable, economically destructive and unfair. Its failings have long been recognized, and a number of independent studies over the past five decades have called for fundamental changes to the federal sales tax structure. In short, it must be replaced.

Clearly, given the magnitude of the revenues it generates, any replacement tax would have to be levied on a very substantial base. Few taxes are of the scale that would make them realistic candidates for replacing the federal sales tax.

The income tax system might have been one option. But, close examination reveals that it is not attractive; the constraints on our freedom of action are severe. The government has already increased its reliance on corporate income taxes as a source of revenue. Additional tax increases of the magnitude required to replace the federal sales tax would be counterproductive. These would place the position of Canadian firms in jeopardy in world markets, thereby threatening economic growth and jobs in Canada. Moreover, any significant gap between Canadian and foreign tax rates could result in net revenue losses as multi-national corporations adjust their operations and financing to reduce their income in Canada.

To replace the federal sales tax, personal income taxes would have to increase by about 35 per cent. Increases of this order would require sharply higher marginal tax rates and threaten individual incentives to work and save in Canada.

Coupled with these constraints are the obviously intense fiscal pressures which make it impossible to forgo existing revenues. As a practical matter, therefore, the government has little choice but to continue to rely on some form of general consumption tax.

There are also important economic reasons for the federal government to retain a consumption tax as one of its major fiscal instruments. First, diversifying the government's fiscal structure across a number of tax bases at low rates is the best safeguard against extensive efforts to avoid and evade tax. More importantly, to the extent that reliance is placed on consumption taxes to raise revenues, the greater is the incentive for taxpayers to save for and invest in the future. This greater saving will tend to shift the growth path of the Canadian economy upward.

Finally, and perhaps most important, for a country like Canada which depends heavily on international trade for its economic prosperity, it is essential to have a domestic tax structure that allows us to compete effectively. Since income taxes become imbedded in domestic costs of production, excessive reliance on them can hurt our competitive position, especially if they are significantly out of line with those of our trading partners. This is not to say that any type of general consumption tax is appropriate. Indeed, it is clear that the existing federal sales tax is not. Canada needs a properly functioning destination-based tax levied on domestic consumption to ensure that imports receive the same tax treatment as domestic goods, and that our exports are not subject to tax. The GST is a tax of this kind. It will enhance Canada's international competitiveness – a key factor for a modern trading nation such as ours. As a result, the government will be able to continue to generate necessary revenues, but without impeding Canada's economic performance.

Linkage to the Income Tax System

One of the most pervasive arguments against the use of consumption taxes is that they are regressive. Because low-income groups tend to consume more as a percentage of income than high-income groups, the burden of sales taxation tends to rest disproportionately on precisely those people who can least afford to pay. In this regard, the government believes that Canada is in a unique position: our extensive experience with income tax credits, and especially refundable tax credits, ensures that we will be able to offset the inherent regressivity of a sales tax. Building on this experience, the package of measures that will accompany the introduction of the GST will ensure that the overall tax system is fairer after sales tax reform than it is today. In other words, by integrating more fully the sales and income tax systems through refundable credits we will be able to gain the economic benefits of an efficient tax on consumption while furthering the objective of greater tax fairness.

In jurisdictions that operate general sales tax systems, a common way to safeguard fairness is to provide extensive exemptions for products deemed to be basic necessities. By relieving these products of tax, the tax burden on lower income groups is theoretically reduced. However, this approach has some serious drawbacks.

- The greatest beneficiaries of product exemptions are almost always those in high income categories who tend to consume more in absolute terms than

those in lower income groups. As a result, exemptions are very costly and inefficient ways of helping those most disadvantaged by sales taxes.

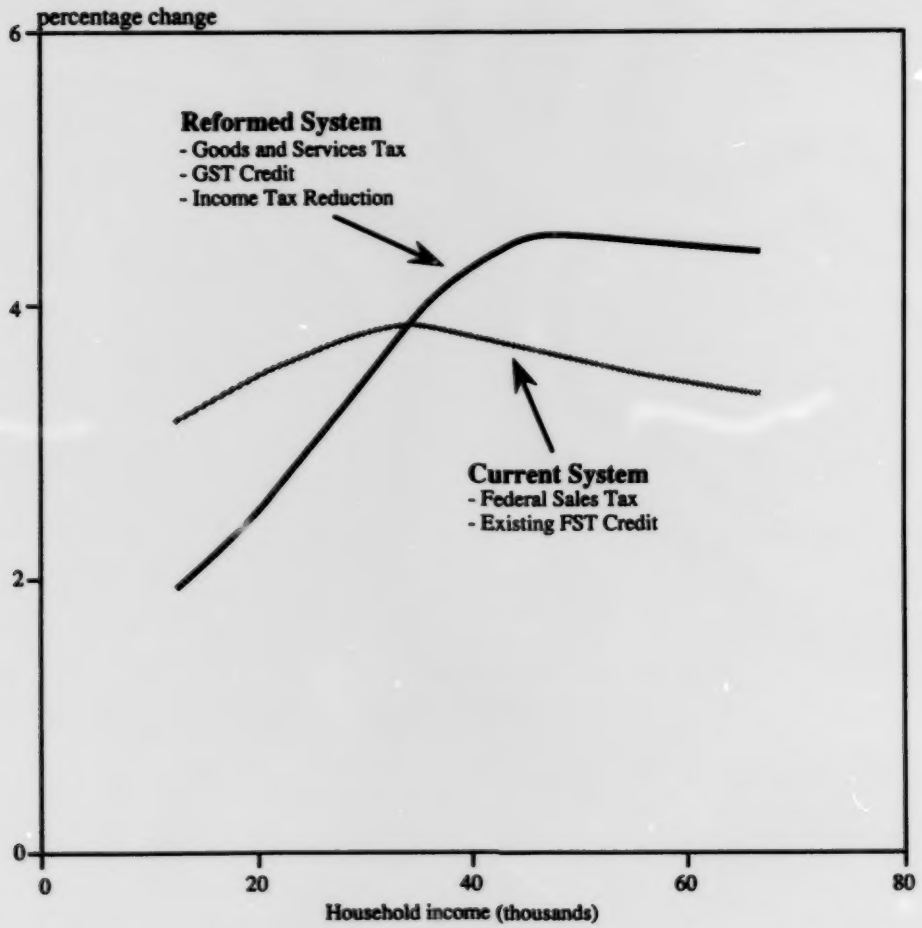
- The narrower the tax base, the higher the tax rate. Lower income groups inevitably end up paying more tax on everything else they buy when basic necessities are not taxed. In this sense, exemptions are self-defeating.

- The more extensive the exemptions, the more complicated the tax system becomes to operate both for businesses and for government. These complications add to costs which, in turn, are passed on to consumers, including those of more limited means.

Chart 1

Fairer System

Families with Children



In order to ensure the fairness of their sales tax systems, many countries have had little choice but to rely on product exemptions with all of their accompanying drawbacks. In Canada, however, we have the opportunity to improve the fairness of the federal sales tax, while avoiding the difficulties posed by exemptions. This is because Canada has made extensive use of refundable tax credits within the income tax system to assist lower income households.

The government believes that the best way to make the new sales tax system fairer is by integrating it more fully with the income tax system through the sales tax credit mechanism. The sales tax credit is a much better instrument for targeting assistance directly to those who need it most. It is also more flexible in ensuring horizontal equity, for example, by recognizing that household needs may vary depending on the number and age of its members.

The key to the success of the sales tax credit in Canada is the very high rate of voluntary compliance with the income tax system in this country. Lower income Canadians do indeed benefit from the credit because the vast majority file income tax returns. In addition, the government will be working closely with the social services community to ensure that those Canadians who are most severely disadvantaged, and sometimes without a permanent home, will receive the benefits they are entitled to with a minimum of effort.

As a result of the new GST Credit and the other income tax and fairness measures set out in Part A, the overall sales tax system will be more progressive after the introduction of the GST than before. Indeed, families earning less than $30,000 per year – about the average industrial wage – will be better off than they are today.

Fiscal Implications

Central to the government's strategy to secure Canada's economic future is its commitment to put the country's fiscal house in order. The April 1989 budget introduced a number of expenditure cutting measures and tax increases designed to reduce the deficit. Among these, the government increased the existing federal sales tax rates, yielding additional revenues of about $2 billion per year.

Given its serious flaws, it was only possible to use the current federal sales tax to generate these incremental revenues because it will soon be replaced in its entirety by the GST. The GST represents a more stable, reliable source of revenues to pay for the programs Canadians value. Its introduction will, therefore, allow the government to secure the sales tax increases already announced in April. In that way, the new tax will contribute to deficit reduction.

At a 9-per-cent rate, based on the economic assumptions underlying the April budget and on a fully implemented basis, the GST would yield net revenues of about $24 billion in 1991 dollars. This amount would be sufficient to:

- replace, in 1991, revenues currently expected from the existing federal sales tax – about $18.5 billion or slightly more than 6.9 points of GST; and
- fund the new GST Credit, the other discretionary income tax changes, the automatic reductions in personal income taxes and increases in transfer payments due to indexing, and additional administrative costs – $5.4 billion, or just over 2.0 points of GST.

Details of these fiscal offsets are set out in Table B.1.

Process

It is important in undertaking a major tax change of this kind that the new system reflect the considered views of Canadians. It is also essential that businesses, which will be required to collect the GST on behalf of the federal government, are well-informed about the operation of the new system and have the time necessary to put the appropriate administrative systems in place. As an initial step, this paper sets out in some detail the key features of the GST. It will provide the basis for further discussion and technical refinement of the tax. In particular, the government will invite the House of Commons Standing Committee on Finance to examine this paper and to hold public hearings on the proposal.

The government also plans to release draft GST legislation in early fall. This draft legislation will form the basis for technical consultations with businesses, the tax professional community and other interested parties on the detailed design and operation of the new tax. It will also be a good starting point for businesses in planning and developing the systems required to collect the GST on behalf of the federal government.

On the basis of these consultations on the draft bill and following receipt of the report of the Standing Committee, the government will prepare final legislation for consideration by Parliament. It is expected that a bill will be introduced in the House of Commons in the fall session.

Well in advance of the start-up of the tax on January 1, 1991, Revenue Canada will be working closely with businesses to assist them in preparing for the new system. And most important, the government will act to ensure that the Canadian public is well-informed in advance about the GST.

Part A

Sales Tax Reform: Distributional Aspects

1. Introduction

The government shares with Canadians a commitment to ensuring the fairness of the overall tax system. Thus, one of the fundamental objectives of the government in replacing the current federal sales tax with the GST is to ensure that the burden of tax is distributed fairly, in accordance with income. In particular, lower and modest income households should be made better off – their overall tax burden actually reduced. A second fundamental goal is to ensure that the new system does not present a barrier to the affordability of housing in Canada. To meet these goals, a package of measures has been designed to accompany the introduction of the new tax.

Experience in Canada and abroad has shown that the best way to target assistance to those who need it is by using a combination of refundable credits and changes to the personal income tax structure. In this case, the existing refundable sales tax credit will be replaced by a significantly enhanced refundable GST Credit to assist lower and modest income households. In addition, to assist middle-income Canadians, the middle (26 per cent) tax rate will be reduced.

An initiative targeted directly at the purchasers of new homes will ensure that the GST does not pose a barrier to the affordability of housing. While the GST will not apply to residential rents or to the resale of existing houses, it will apply to the sale of newly constructed homes in the same way it will be applied to the vast majority of other commodities. However, the GST rate of 9 per cent will be about double the existing effective FST rate on newly constructed homes. To offset this tax increase, assistance will be provided in the form of a tax rebate at the time of purchase of a newly constructed house or condominium for use as a principal residence.

The package of initiatives has been designed to ensure that assistance is targeted to those who need it. Families with incomes less than $30,000 will be better off as a result of the combined impact of the new GST and the offsetting income and housing assistance initiatives. These measures include $3.6 billion for the new GST Credit, $0.7 billion for the reduction in the middle income tax rate and $0.9 billion for the housing rebate. The result is a fairer tax system.

2. Income Tax Changes

2.1 The GST Credit

Canada has extensive experience in the use of refundable tax credits. The child tax credit was first introduced in 1978, followed by the refundable sales tax credit in 1986. They have both proven to be effective means of targeting assistance to those Canadians who need it.

Since its introduction, the sales tax credit has been increased periodically. When introduced in 1986, maximum benefits were $50 per adult and $25 per child and these benefits were paid to families with net incomes of less than $15,000. The credit was enhanced in 1988 to $70 per adult and $35 per child and the threshold income level up to which maximum benefits were paid was increased to $16,000. In the recent budget, further enhancements to this credit were announced. For 1989, maximum benefits will be $100 per adult and $50 per child. These amounts will be further increased for 1990 to $140 per adult and $70 per child and the income threshold will rise to $18,000.

To ensure that the proposed GST system is fair, the existing FST credit will be replaced by a new GST Credit. Benefits will be $275 per adult and $100 per child and the threshold at which benefits begin to be reduced will be $24,800, the same as for the refundable child tax credit. In recognition of the extra costs incurred by single parents and single individuals, two additional features will be introduced. First, single parents will be entitled to claim a full adult credit for one dependent child. Second, single individuals, including single parents, will be able to claim an additional credit with a maximum value of $140.

The proposed increases in the amounts of the credit are substantial. For example:

- A family with two children and $20,000 of net income who received $10 in FST credit benefits in 1988 will receive a GST Credit of $750 in 1991.
- A single individual with net income of $20,000 who received no FST credit in 1988 will receive a GST Credit of $415 in 1991.

In total, 9.3 million families and unattached individuals will benefit. Of these: 3.0 million are families with children; 1.0 million are married couples without children; and 5.3 million are individuals.

2.2 Credit Benefits

As noted above, the GST Credit will be $275 per adult and $100 per child under 19. In recognition of the additional expenses incurred by single parents, they will be able to claim a full adult credit of $275 for one child under 19.

The threshold at which benefits begin to be reduced will be increased from the 1990 level of $18,000 to equal that for the refundable child tax credit (estimated to be $24,800 for 1991). For households with incomes above this level, the credit will be reduced by $5 for every $100 of net income in excess of the threshold; this is the same reduction rate that currently applies to the refundable FST credit.

Both the credit amounts and the threshold will be indexed to increases in the consumer price index (CPI) in excess of 3 per cent.

Under the increased and expanded credit, a family of two adults and two children with income less than $24,800 would receive $750 in credit benefits and those with incomes in excess of this threshold will receive some benefits up to an income level of about $40,000.

At low and modest income levels, single adults who maintain their own households face sales tax changes from replacing the FST with the GST similar to those faced by families. For example, at $15,000 of income the impact of replacing the FST system with the GST is an increase of $330 of sales tax for a single individual and of $355 of sales tax for a family of four.

In recognition of the costs of maintaining a separate household, adults who are not married, whether single or single parents, will be eligible for an additional credit. To ensure that this benefit is targeted at lower-income working or retired singles who maintain their own households and are not dependant on parents or other supporting persons, it will be paid at a rate of 2 per cent of net income in excess of $6,175 (the estimated value of the basic personal amount on the income tax return for 1990) and will reach its maximum value of $140 at an income level of $13,175. This maximum amount will be paid from $13,175 to the GST Credit threshold of $24,800. Above this threshold, it will be phased out along with the GST Credit. As with the GST Credit, both the amount and the thresholds will be indexed to increases in the CPI in excess of 3 per cent.

Both the equivalent-to-married and the additional $140 credit will be subject to restrictions analogous to those in the *Income Tax Act* so that, to the extent possible, married and common-law couples will receive the same credit benefits.

Credit amounts at different income levels for different family types are set out in Table A.1.

2.3 How Credits Are Calculated and Paid

The Credits will be calculated at tax time along with the regular income tax return. The amount of the Credits will be based on the previous year's income and family status. Income will be defined as it is now for the refundable sales tax credit and child tax credit; that is, net income as it appears on the income tax return plus social transfer benefits such as social assistance, workers' compensation and guaranteed income supplement. Family status for credit

Table A.1

Annual Sales Tax Credit

Income	Single			Family of four		
	1988	1990	1991	1988	1990	1991
	(in dollars)					
6,000	70	140	275	210	420	750
10,000	70	140	352	210	420	750
14,000	70	140	415	210	420	750
16,000	70	140	415	210	420	750
18,000	0	140	415	110	420	750
20,000	0	40	415	10	320	750
22,000	0	0	415	0	220	750
24,000	0	0	415	0	120	750
26,000	0	0	355	0	20	690
28,000	0	0	255	0	0	590
30,000	0	0	155	0	0	490
32,000	0	0	55	0	0	390
36,000	0	0	0	0	0	190
40,000	0	0	0	0	0	0

purposes will be that on December 31st of the base year. Credit benefits will be paid in four equal instalments in July, October, January and April.

Since the Credit is intended to offset the impact of the GST, it will be paid in advance of that tax being paid. The Credit received in January is in respect of sales tax which will be paid in the first quarter of the year, the April Credit in respect of the second quarter and so on.

To ensure that Credit benefits are received before the GST is introduced, the first Credits will be paid in advance of the introduction of the GST. The first Credit payment will be made in December 1990 and a second in April 1991. A one-page form to calculate these benefits will be included in the 1989 tax return package.

2.4 Middle Rate Reduction

To provide assistance to middle-income taxpayers, the middle marginal tax rate which in 1991 will apply to the income range $28,700 to $57,400 will be reduced from 26 per cent to 25 per cent. This reduction in the middle rate complements the enriched Credit since the benefit it provides increases over the income range where

Credit benefits are declining. The impact of this rate reduction on the tax liabilities of taxfilers at different income levels assuming the average provincial tax rate of 55 per cent is set out in Table A.2.

Table A.2

Middle Income Tax Reduction
Reduction in Federal Plus Typical Provincial Tax[1]

Income	Single	Family of four	
		One-earner	Two-earner[2]
	(in dollars)		
25,000	0	0	0
30,000	21	21	0
35,000	101	101	0
40,000	181	181	0
45,000	261	261	0
50,000	341	341	23
60,000	459	459	119
75,000	468	459	263
100,000	468	468	576

[1] Assumes provincial tax rate of 55 per cent of federal tax.
[2] Assumes that 60 per cent of income is earned by one spouse and 40 per cent by the other.

3. Housing

3.1 Introduction

Although the existing federal sales tax (FST) does not apply directly to sales of new homes, a substantial amount of sales tax is hidden in house prices. Most of this tax burden comes from the 9 per cent FST applied to building materials such as lumber, bricks, doors and windows, and the 13.5 per cent tax applied to other items such as paint and wallpaper. In addition, some tax is collected at earlier stages in the production chain; that is, on items used to produce the building materials themselves and on certain capital goods used in the construction process.

For the nation as a whole, the current effective FST rate on a newly constructed house, including the sales tax increases announced in the 1989 budget, averages somewhat more than 4 per cent. This means that the cost of a typical house of $150,000 is really $144,000 with about $6,000 worth of tax.

This effective tax rate and, hence, the sales tax content in a new house is not uniform across the country. Indeed, it varies not only from one region to another, but also from one area of a city to another and from one type of house to another. The most important reason for this variation is differences in the relative importance of land costs in the prices of new houses. Because the existing tax applies only to the material inputs into a new house and not the final selling price, land is currently excluded from the tax base.

3.2 Operation of the GST

Unlike the existing system, under the GST no net tax will be collected on building materials, supplies and other inputs used to produce a house. Instead, sales tax will be applied directly to the sale of newly constructed houses. Residential rents will be tax exempt since GST will be collected when the developer/builder sells the rental dwelling to the landlord.

The resale of houses built before the introduction of the GST will be exempt from the new tax. It would be unfair and impractical to tax the sales of these houses under the GST since they already contain a substantial amount of tax under the existing system. Clearly, imposing an additional sales tax burden on these houses would be inappropriate.

By extending federal sales taxation to the retail level, the GST will subject the value added in the construction process itself to tax. In addition, the land component of new house prices will also become part of the tax base. As a result, the GST at 9 per cent would increase the sales tax burden on newly constructed houses relative to the existing tax system. Given that the current effective tax rate on a new house is a little more than 4 per cent on average, this increase would be just under 5 per cent. For instance, in Halifax, the price of a typical house would increase by about $4,400 from $95,000 to $99,400. The typical $190,000 new

home in Vancouver would bear an additional $9,900 in tax, while the typical house price in Toronto would rise from $270,000 to $286,250 – an increase of over $16,000. In light of these potential impacts, the 1989 budget indicated that the GST would not be allowed to prejudice the reasonable opportunity for home ownership that Canadians would otherwise have enjoyed.

3.3 The GST and New Housing

In recognition of the importance of home ownership and the fact that it is the largest purchase made by most families, a substantial rebate of tax will be provided for most newly constructed residential dwellings purchased after January 1, 1991. All types of principal residences will be eligible for the rebate, including single-detached and semi-detached homes, row houses and condominiums. Moreover, because sales of substantially renovated houses will be taxed in the same way as sales of new houses under the GST, they will also be eligible for the tax rebate.

Through this system of tax rebates, the government will meet its commitment to ensure that the new system does not pose a barrier to the affordability of housing in Canada. Consistent with its approach to the refundable sales tax credit, the government believes that any special tax provisions for housing should be well-targeted. As a result, there will be a restriction on the price of houses eligible for assistance. This will prevent very wealthy households from benefiting from the rebate.

To qualify for the tax rebate, the purchaser must be a resident of Canada. The new home must also be the purchaser's principal residence.

The size of the tax rebate that will be provided on sales of new houses will depend on their price. For houses priced at $310,000 or less, the rebate will simply be one-half of any GST paid – in other words, 4.5 percentage points of tax. For houses priced between $310,000 and $350,000, the rebate will be $13,950 per home – i.e., the value of the 4.5 percentage point rebate on a $310,000 house. Beyond $350,000, the rebate will be calculated according to the following formula:

$$\text{Rebate} = 13{,}950 \times \frac{(400{,}000 - \text{house price})}{50{,}000}$$

As a result, all houses sold for $400,000 or more will not be eligible for any GST rebate. The total cost of these rebates will be approximately $900 million in 1991. The government will review these thresholds at least every two years and adjust them as necessary to ensure that they adequately reflect changes in economic conditions and housing markets.

The simplest possible way to provide the rebate is to calculate its value at the time the house is purchased and then merely charge a correspondingly lower tax on the sale[1]. This will ensure that purchasers who are entitled to benefits receive them immediately and with a minimal amount of administrative burden. Targeting the rebate according to the price of the house greatly simplifies administration since it eliminates the need for income testing and the associated verification process. At the same time, since the price of the house purchased is a reasonable indicator of the purchaser's income, the assistance will be well-targeted.

Table A.3 shows the distribution of the GST rebate for housing across income categories. As the table clearly indicates, this initiative will primarily assist middle-income Canadians. As a result, it serves to complement the new GST Credit which is targeted to lower and modest income households.

Table A.3

Distribution of the GST Rebates

Household Income	Distribution
(thousands of dollars)	(per cent)
0 - 40	14.0
40 - 60	36.5
60 - 80	35.4
80 - 100	13.9
100 +	0.2
Total	100.0

3.4 Results

The GST rebate for housing will substantially lower the impact of the tax on the price of a newly constructed house. To illustrate the effects of the rebate on typical house purchases, we have computed the effects of sales tax reform on the median-priced single-detached house in several centres across Canada. These are displayed in Table A.4.

In virtually every city in Canada, the change in typical house prices due to the GST will be 1 per cent or less. Indeed, in many parts of the country, the net

[1] In instances where an individual has purchased land and then separately builds a house or contracts to have a house built on that land, the individual will be eligible to claim a rebate from Revenue Canada. The amount of the rebate will be based on the total GST paid on the land and the construction of the house.

increase will be less than one-half of one per cent. In many other centres, the amount of federal tax on a house will fall. The principal exception will be Toronto where, at present, land prices are extraordinarily high. Notwithstanding this, the GST rebate will limit typical house price increases in that city to about 1.6 per cent.

The rebate will substantially offset the impact of the tax on the vast majority of new houses purchased in Canada. Indeed, over 90 per cent of purchasers of owner-occupied new houses will be eligible for the maximum 4.5 percentage point rebate. An additional 5 per cent of new homes will receive some rebate of tax. In total, therefore, the housing rebate program will affect over 95 per cent of new house purchases. As a result, the GST will not pose a barrier to the affordability of new housing in Canada.

Table A.4

Effect of the GST on Typical House Purchases

City	Current house price	Existing FST[1]	Additional tax with 9 per cent GST	GST rebate	Additional tax after rebate	Price change	Net effect on monthly mortgage payments[2]
			(in dollars)			(per cent)	(dollars)
Halifax	95,000	3,850	4,400	4,100	300	0.3	2
Charlottetown	80,000	4,100	2,750	3,400	(650)	(0.9)	(5)
Trois-Rivières	70,000	3,400	2,600	3,000	(400)	(0.6)	(3)
Montréal	100,000	3,550	5,100	4,350	750	0.8	6
Toronto	270,000	7,400	16,250	11,800	4,450	1.6	35
North Bay	120,000	5,300	5,050	5,150	(100)	(0.1)	(1)
Regina	100,000	3,750	4,900	4,350	550	0.6	4
Edmonton	120,000	4,850	5,550	5,200	350	0.3	3
Vancouver	190,000	6,600	9,900	8,250	1,650	0.9	13

(1) Included in the current house price.
(2) Based on a 25-per-cent downpayment and a mortgage amortized over 25 years at a 12-per-cent interest rate. Brackets indicate a reduction.

4. Overall Impact

In undertaking reform of the sales tax system, a fundamental goal was to ensure that the overall impact of the new system would be fair and balanced. The package of income and housing assistance meets that goal. The GST Credit is significantly enhanced and broadened to provide assistance to lower and middle income taxpayers. Middle income taxpayers also receive income tax reductions as a result of the lower middle rate. Home buyers are assisted through the housing rebate.

The combined initial impact of the switch to the GST and the offsetting package of income and housing assistance is set out in Table A.5 for typical taxpayers at different levels of total family income. Column (2) of that table shows the burden of the GST relative to the federal sales tax it replaces. These figures take into account the impact of the Housing Rebate described in Section 3 above. This increased tax burden causes a one-time increase in the consumer price index of 2 1/4 per cent which in turn results in automatic increases in indexing for transfer programs such as family allowances and Old Age Security as well as in the personal tax system. Old Age Security benefits, the guaranteed income supplement and spouse's allowance are all fully indexed quarterly while family allowances and the personal income tax credits and brackets are indexed annually. Column (3) shows the consequences of this indexing.

Column (4) sets out the increased benefits from the GST Credit relative to the current sales tax credit. The impact of the reduction in the middle tax rate is shown in column (5). The final column then shows the overall combined distributional impact of the introduction of the GST, the housing rebate, automatic indexing and the discretionary changes to the credit and to the middle tax rate.

A single wage-earner under 65 with $20,000 of income will face an increase in sales tax of some $435 but this will be offset both by the increase in the GST Credit of $375 and partial indexing of the income tax system so that the net impact of the introduction of the GST is an increase in tax of $15. A typical one-earner couple with two children and $30,000 of income will face an increase in the sales tax of $550 but this will be more than offset by the higher credit, indexing of family allowances and the child tax credit and of the income tax system. As a result, this family will be some $214 better off as a result of reform. Finally, a typical single parent with two children and $20,000 of income would see sales taxes increase by about $425. However, this will be more than offset by the increase in the basic GST Credit and the introduction of the supplementary credit. In addition, this family also benefits from both the automatic indexing of transfers and of the tax system. Thus, the single parent with two children and $20,000 of income will be better off by about $235 as a result of the reform.

As is clear from Table A.5, singles with incomes less than about $12,500 gain from the reform and, for singles over 65, this is true for those with incomes up to about $25,000. Families with children and incomes up to $30,000 gain whether they are one-earner, two-earner or single-parent families.

Table A.5

1991 Impact of Sales Tax Reform on Typical Individuals and Families (Comparison with Post-1989 Budget)

Single Wage-Earner Under 65

(1) Income	(2) GST -FST	(3) Indexing	(4) GST -FST Credit	(5) Middle rate change[1]	(6) Aggregate change in tax
		(in dollars)			
12,500	275	−40	−262	0	−27
15,000	330	−45	−275	0	10
20,000	435	−45	−375	0	15
25,000	525	−45	−405	0	75
30,000	605	−151	−155	−21	278
35,000	685	−115	0	−101	469
40,000	750	−115	0	−181	454
45,000	830	−115	0	−261	454
50,000	915	−115	0	−341	459
60,000	1,100	−194	0	−459	447
75,000	1,435	−197	0	−468	770
100,000	1,950	−197	0	−468	1285

(1) Assumes provincial tax rate of 55 per cent of federal tax.

Single Over 65

(1) Income	(2) GST -FST	(3) Indexing	(4) GST -FST Credit	(5) Middle rate change	(6) Aggregate change in tax
		(in dollars)			
12,500	275	−227	−262	0	−214
15,000	310	−131	−275	0	−96
20,000	385	−131	−375	0	−121
25,000	470	−131	−405	0	−66
30,000	515	−220	−155	−21	119
35,000	550	−189	0	−101	260
40,000	705	−189	0	−181	335
45,000	810	−189	0	−261	360
50,000	900	−189	0	−341	370
60,000	985	−343	0	−459	183
75,000	1,020	−343	0	−459	218
100,000	1,635	−217	0	−468	950

Table A.5 Continued

One-Earner Couple With Two Children

(1) Income	(2) GST -FST	(3) Indexing	(4) GST -FST Credit	(5) Middle rate change	(6) Aggregate change in tax
			(in dollars)		
15,000	355	−125	−330	0	−100
20,000	410	−125	−430	0	−145
25,000	460	−125	−670	0	−335
30,000	550	−253	−490	−21	−214
35,000	600	−253	−240	−101	6
40,000	700	−253	0	−181	266
45,000	750	−211	0	−261	278
50,000	795	−211	0	−341	243
60,000	975	−229	0	−459	287
75,000	1,225	−229	0	−459	537
100,000	1,560	−233	0	−468	859

Two-Earner Couple With Two Children*

(1) Income	(2) GST -FST	(3) Indexing	(4) GST -FST Credit	(5) Middle rate change	(6) Aggregate change in tax
			(in dollars)		
15,000	340	−128	−330	0	−118
20,000	370	−95	−355	0	−80
25,000	485	−131	−580	0	−226
30,000	625	−183	−640	0	−198
35,000	635	−183	−390	0	62
40,000	665	−183	−190	0	292
45,000	770	−141	0	0	629
50,000	860	−217	0	−21	622
60,000	1,055	−166	0	−117	772
75,000	1,290	−166	0	−261	863
100,000	1,715	−313	0	−576	826

* Assumes that 60 per cent of income is earned by one spouse and 40 per cent by the other.

Table A.5 Continued

Single Parent With Two Children

(1) Income	(2) GST -FST	(3) Indexing	(4) GST -FST Credit	(5) Middle rate change	(6) Aggregate change in tax
			(in dollars)		
12,500	275	−125	−487	0	−337
15,000	325	−125	−510	0	−310
20,000	425	−125	−535	0	−235
25,000	540	−125	−760	0	−345
30,000	605	−177	−680	0	−252
35,000	655	−253	−430	−53	−81
40,000	755	−253	−230	−117	155
45,000	880	−250	0	−197	433
50,000	1,000	−210	0	−277	513
60,000	1,250	−256	0	−426	568
75,000	1,305	−227	0	−459	619
100,000	1,375	−231	0	−468	677

Part B

Sales Tax Reform: Economic Aspects

1. Introduction

The present federal sales tax (FST) limits economic growth and job creation in Canada by misallocating resources, lowering incentives to invest, and impeding the country's ability to compete internationally. It has become an increasingly unreliable and unpredictable source of federal revenue to fund programs that are important to Canadians.

Replacement of the FST with the broad-based Goods and Services Tax (GST) will reinforce other government initiatives to improve economic efficiency, raise productivity, and increase living standards. Among these initiatives are:

- the Canada-U.S. Free Trade Agreement which, by securing access to the large U.S. market, will permit Canadian firms to operate at a larger, more efficient scale;
- the personal and corporate income tax reforms of 1988, which have made the tax system more equitable and made economic rather than tax considerations the basis of resource allocation;
- deregulation in the energy and transportation sectors, thereby removing regulatory barriers to competition and the efficient use of resources; and
- the new labour market development strategy which will upgrade the skills of the work force.

These reforms increase Canada's potential output – its ability to supply goods and services – and make the Canadian economy more competitive. The Free Trade Agreement and sales tax reform will have particularly large economic benefits. Together they are estimated to raise the level of potential output over time by as much as 5 per cent, or more than $30 billion in today's dollars. Almost one-third of this gain, or $9 billion, would be the result of sales tax reform.

The benefits to the Canadian economy from sales tax reform will extend across all regions and sectors. They will be realized through a higher level of potential output, resulting from increases in productivity and competitiveness, and in the productive capital stock. Section 2 of this Part describes the channels through which these benefits will be achieved.

Sales tax reform, by lowering the cost of capital and improving the competitive position of domestic producers, will stimulate investment demand and net exports.

While consumption growth will slow initially, it will strengthen in due course because of rising employment and income. Thus, aggregate demand will expand over time toward the higher supply potential. The challenge that Canadians face is to achieve these benefits as quickly and as smoothly as possible. This can be done if there is no inflationary response to the one-time increase in the price level due to the introduction of the GST. Inflationary price and wage behaviour would, on the other hand, threaten sustained economic growth and delay the achievement of the economic benefits that the GST makes possible.

Section 3 of this Part describes the adjustment of the economy to the higher level of potential output. Section 4 describes the fiscal impact of replacing the FST with the GST.

2. The Benefits of Sales Tax Reform

Potential output is the maximum volume of goods and services an economy can produce when all its resources are fully utilized in the most efficient manner possible. Potential output is thus determined by the supply of labour and capital and by the efficiency (or total factor productivity) with which these resources are combined to produce the output of our economy.

Growth in the labour supply over a long period is primarily determined by the birth rate, net immigration, social factors, and how individuals value the choice between work and leisure. The influence of sales tax reform on these is expected to be small.

On the other hand, the positive influence of sales tax reform on factor productivity and competitiveness, and on the size of the capital stock, is expected to be large.

- First, the GST will reduce the FST-induced biases that affect consumption and production. It will eliminate the bias in favour of imports and eliminate the hidden tax on exports, thus improving the international competitiveness of Canadian producers. Improved competitiveness will lead Canadian business to expand operations and jobs. The GST will also ensure that the relative prices of competing goods and services better reflect underlying economic costs. This will result in decisions that use resources more efficiently, leading to significant increases in total productivity and potential output.

- Second, the GST, by fully refunding the tax on business inputs, will lower the cost of capital goods, thereby generating higher levels of investment, a larger capital stock, and greater potential output.

These effects are illustrated in Chart 2.

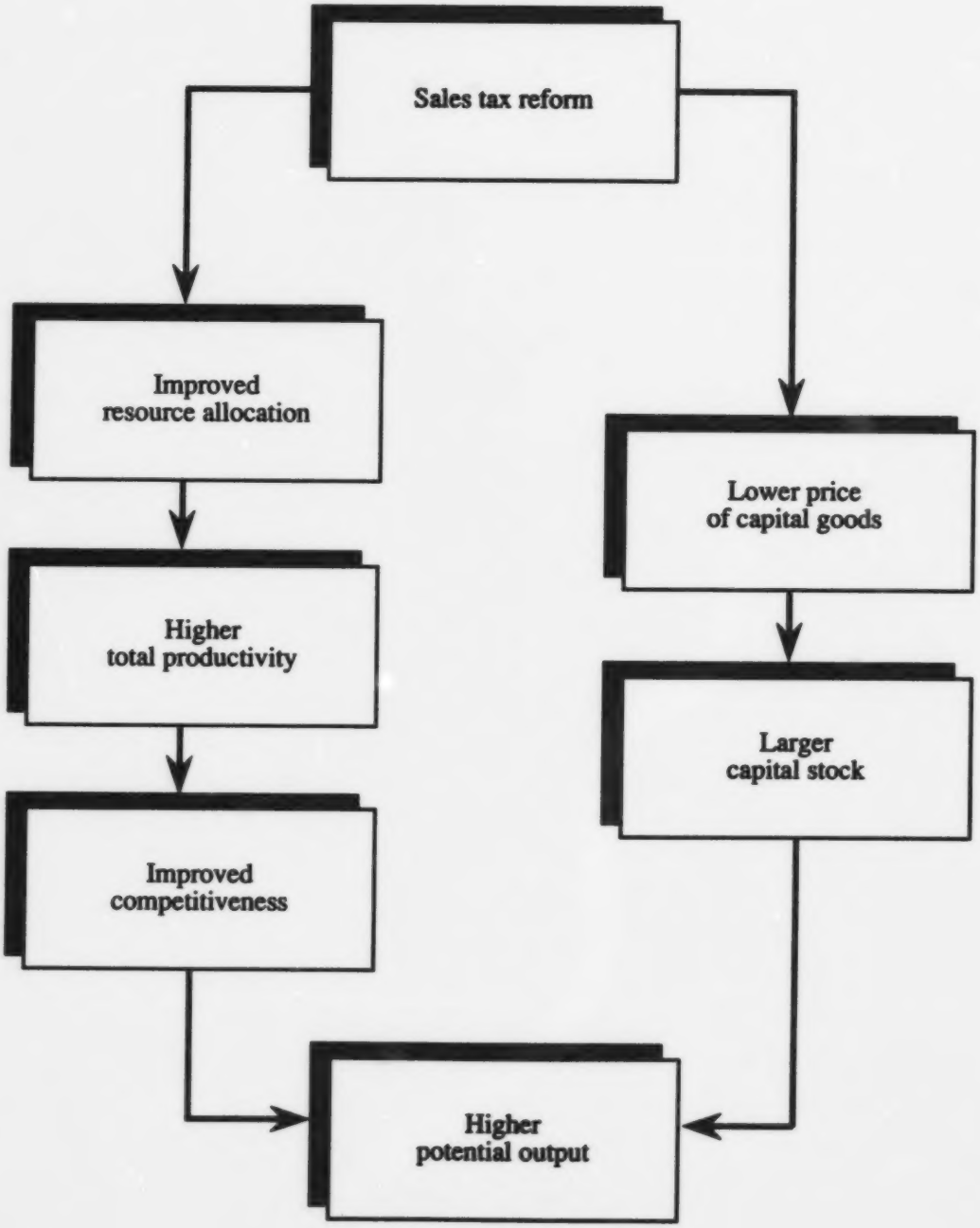
Higher Total Factor Productivity

The present federal sales tax leads to an inefficient allocation of resources in the economy because it distorts relative prices. These tax-induced distortions occur across both input costs and final selling prices for goods and services. The distortions to relative prices arise because of the four different FST rates, the widespread exemptions from the FST, and the early stage in the production and distribution chain at which the FST is levied.

As an example of the highly uneven burden of taxation on business inputs, most machinery and equipment purchased by the manufacturing sector is exempt from the FST, while a much greater proportion of the machinery and equipment purchases in other sectors of the economy is subject to tax. Even within categories of similar inputs the effective tax rates can vary widely. And the distortions to relative prices can become magnified as goods and services move beyond the manufacturing stage at which the tax is levied and toward the consumer. Distorted prices lead to distorted choices: the economy is not using its resources in the most

Chart 2

Impact of GST on Potential Output



efficient manner possible. This depresses potential output by reducing total factor productivity.

With the GST, the tax-induced distortion of relative prices will be reduced. The new tax has only one rate, is applied on a much broader base, and fully removes tax from the production process. It will ensure that the relative prices of competing goods and services for producers and consumers better reflect underlying economic costs, leading to decisions that result in more efficient use of the economy's available resources. Consequently, for the economy as a whole, there will be an increase in productivity and potential output.

To measure the gains in long-run efficiency, the Department of Finance has developed a general equilibrium model of the Canadian economy. A detailed description of this model will be available in a Departmental Working Paper – *The Goods and Services Tax: A General Equilibrium Analysis*.[2] The model incorporates the key aspects of the sectoral and regional structure of the economy and measures gains in efficiency achieved by reducing tax-induced price distortions.

The implementation of the GST is estimated to expand the supply capacity of the Canadian economy by 1.4 per cent. Of this, 0.9 per cent represents the increase in national income resulting from higher total factor productivity. The remainder of the 1.4-per-cent increase represents increased production stemming from a larger capital stock.

Higher Investment and a Larger Capital Stock

For many sectors of the Canadian economy, the current sales tax system penalizes investment in capital goods by taxing capital purchases. Indeed, roughly one-third of all investment expenditures in the Canadian economy is subject to the FST.

Under the GST, purchasers of capital goods will be able to claim a credit for taxes paid on such input purchases. This will be equivalent to reducing the price of capital goods by an average of 4 per cent. The actual reduction will vary significantly from industry to industry, depending on the extent to which purchases of capital goods are subject to the FST. In the services sector, for example, most capital purchases are subject to the FST; a relatively large decline in capital costs can thus be expected.

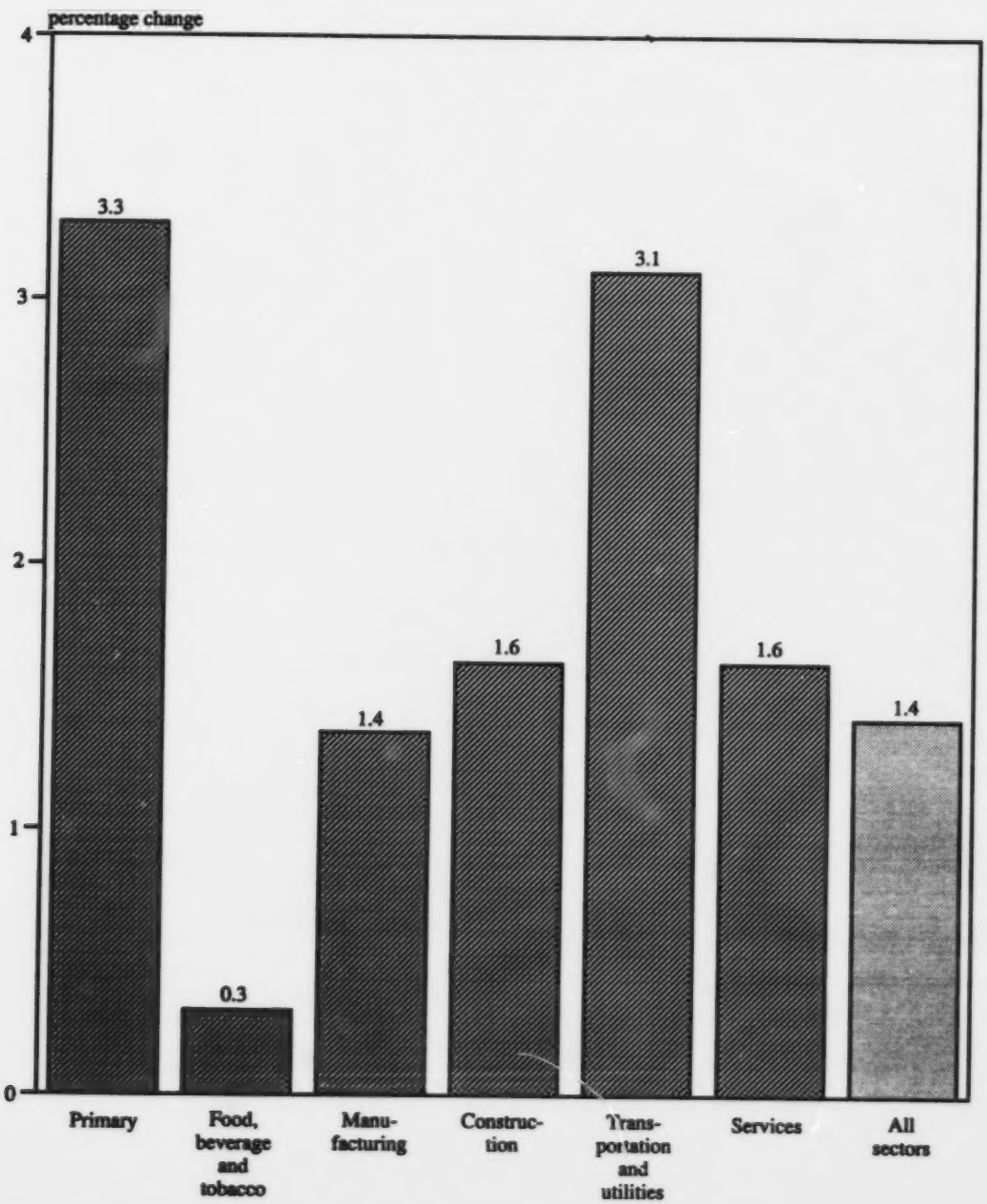
Lower capital costs will increase incentives to invest, resulting in a significant long-run increase in the economy's capital stock. For example, it is estimated that a 4-per-cent decline in the cost of capital could ultimately increase the Canadian economy's stock of capital goods by as much as 4 per cent.

---

[2] See Department of Finance Working Paper 89-3. A similar model was used to estimate the gains from the Canada-U.S. Free Trade Agreement. See *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: An Economic Assessment*, Department of Finance, 1988 and *A Guide to the GET Model*, Department of Finance Working Paper 88-10.

Chart 3

Long-Run Sectoral Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 16.

Widespread Sectoral and Regional Benefits

The improvements in Canada's potential output through increases in productivity and competitiveness, and in the capital stock will be widely spread through the different economic sectors and regions.

Sectoral and regional effects will reflect the impact on both output prices and input costs of the replacement of the FST with the GST. For output prices, the GST lowers the effective tax rate on manufactured goods. This will tend to lower their prices relative to those of other goods and services. Conversely, the GST increases the tax burden on some other goods and most services. This will tend to increase their relative prices.

For input costs, however, the reverse occurs. The removal of the FST effectively eliminates the taxation of capital goods and other inputs currently paid by most sectors. The sector benefiting least from lower input costs will be manufacturing where, as noted above, a fairly large proportion of purchases is already exempt from the FST, particularly machinery and equipment used in production. For non-manufacturing sectors including the services sector, however, the removal of the FST will lower their costs, encouraging them to increase their output, either for the domestic market or for export.

The Department of Finance general equilibrium model captures the effects that sales tax reform will have on the major sectors of the economy through changes in both output prices and input costs. The analysis shows significant above-average potential output gains in the primary sector and the transportation and utilities sectors (see Chart 3). This is largely because these sectors are highly capital-intensive and many of their capital purchases are subject to the FST. As well, in the transportation sector in particular, the 13.5 per cent FST also applies to important non-capital inputs such as fuel.

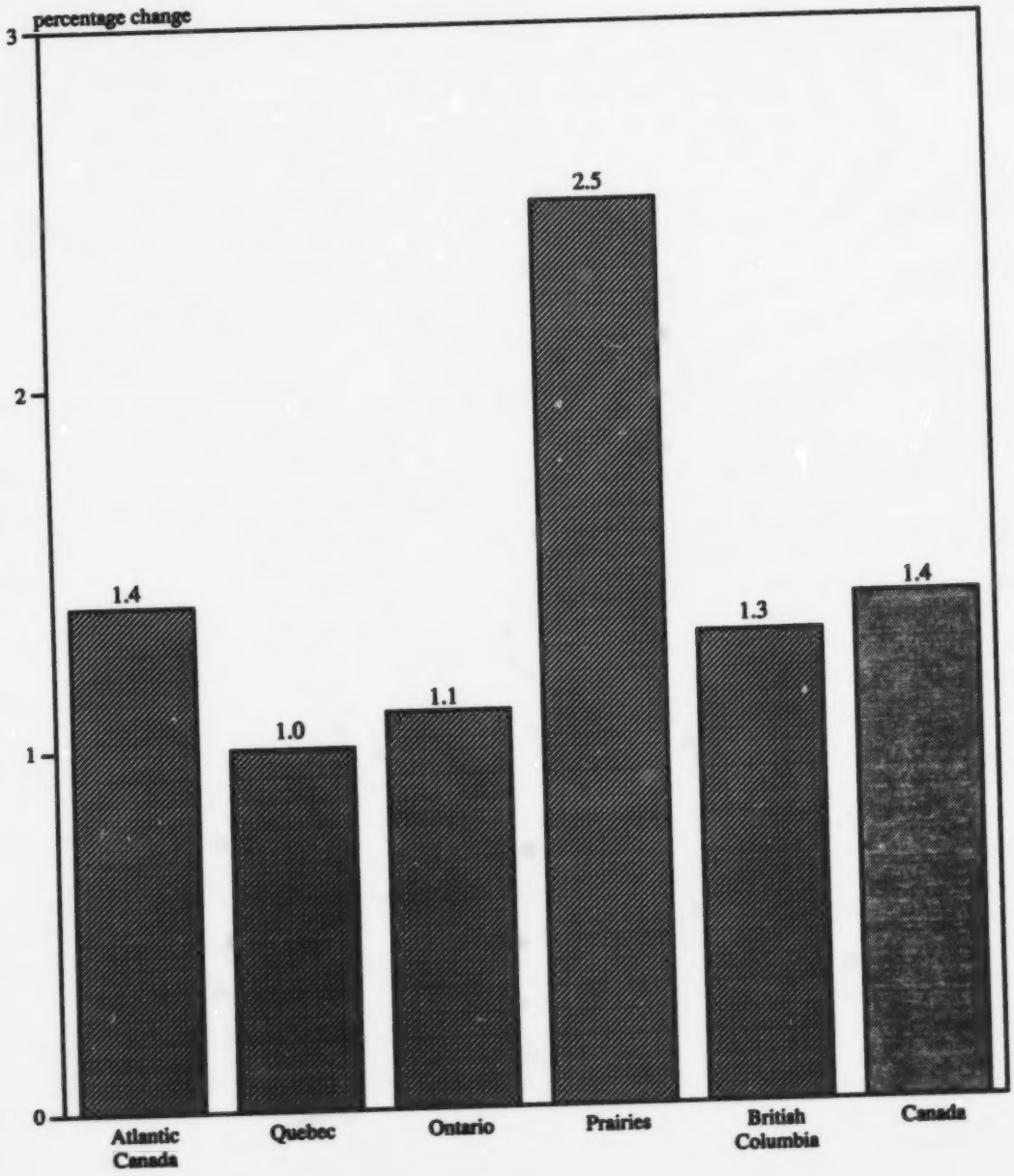
The services sector is also estimated to realize larger than average long-run output gains. This results from the high effective FST rate on the inputs the services sector purchases. In the case of tourism, for example, an FST rate of 9 per cent applies to building materials, while a 13.5 per cent FST applies to the fixtures, furniture and equipment for hotels and restaurants. For business services, there is currently a loss of competitiveness due to the 13.5 per cent FST burden on inputs such as office equipment. With the broad liberalization of trade internationally, it is particularly important to remove this impediment to competitiveness.

Finally, the removal of the current 11-per-cent federal sales tax on telecommunications services, which is largely an input tax borne by domestic producers, will be an additional source of stimulus to Canadian producers in all sectors.

The breadth of the sectoral gains will ensure that regional benefits are also widespread (see Chart 4). Western and Atlantic Canada will particularly benefit from sales tax reform because manufactured products, on which the GST will be

Chart 4

Long-Run Regional Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 18.

rebated, are especially important as inputs into their capital-intensive, export-oriented industries. The benefits to the services sector are also important for ensuring widespread regional output gains, because services account for a large portion of total output in all regions.

3. Managing the Transition

From its first year of implementation, sales tax reform can put the economy onto a path of increased output and employment as it adjusts towards the higher level of potential output.

Direct Economic Impact on Aggregate Demand

As earlier sections have shown, sales tax reform will raise the level of Canada's potential output by lowering the cost of capital and by reducing tax-induced distortions in relative prices. Relative price changes resulting from sales tax reform will also have important direct effects on the major components of aggregate demand. Net exports and investment will be stimulated although these increases in aggregate demand will be partially offset initially by lower consumer expenditures. Lower personal income taxation, enhanced sales tax credits, and other aspects of the GST will also increase aggregate demand. The direct impacts of relative price and income taxation changes on aggregate demand are discussed below.

Improvement of Canada's International Trade Position

Because the FST is applied to inputs, it raises costs for domestic producers, putting them at a competitive disadvantage in both domestic and international markets. The replacement of the FST system with the GST would, on average, reduce exporters' costs by almost one per cent, thereby making Canadian producers more competitive in international markets and increasing job opportunities in export industries. The FST also favours imports because in many cases it is applied to these goods before marketing and distribution costs are incurred. Domestic producers of similar products often must pay the FST after their marketing and distribution costs are reflected in the price. Canadian goods therefore bear a higher tax burden than competing imported goods. For example, for domestic household furniture products, the current effective tax rate is 70 per cent higher than for foreign producers. For office machines and equipment, the margin is over 65 per cent. Canada is the only country in the industrial world to have a tax that favours imports over its own domestic production.

Replacement of the FST with the GST will correct these flaws. First, the introduction of the GST will eliminate the bias in favour of imports by applying a uniform tax on both imports and domestic goods and services, regardless of when costs are added to imports. The playing field will be levelled. This will raise the competitiveness of Canadian producers, leading to a substitution of domestic production for imports. Second, removal of the tax on inputs will strengthen the international competitiveness of Canadian products in both domestic and international markets. This will lead Canadian business to expand operations, increasing the demand for plant and equipment and for labour.

Increase in Plant and Equipment Investment

The GST will lower the price of capital goods because the tax will be rebated. Investment will rise. The incentive to increase investment will be largest for non-production machinery and equipment which is not exempt from FST, since they are taxed at a higher rate than buildings. Nevertheless, the demand for non-residential buildings will also rise. In addition, as producers adjust to the change in the composition of aggregate demand over time, further investment will be induced.

Positive Income and Consumption Effects Over Time

The GST will be paid by consumers at the final point of sale. At 9 per cent, the tax is estimated to result in a one-time increase in the consumer price index of about 2 1/4 per cent[3]. This initial one time increase in consumer prices arises in part because of the change in the structure of the tax and in part because of the additional sales tax revenues being raised to provide compensating measures to low- and middle-income Canadians, such as the enrichment of the sales tax credit and reduction in personal income taxes. The broadest price measure for the economy – the GDP deflator – will be affected less, since the impact of the rise in consumer prices will be partially offset by lower business input costs. As a result, the increase in the GDP deflator is estimated to be roughly half that of the CPI.

The 2 1/4 per cent direct impact of the GST on the consumer price index overstates the initial effect on the real purchasing power of consumers. The enrichment of the sales tax credit and the reduction in personal income taxes will reduce the direct impact on consumers' purchasing power. The effect on real disposable incomes will thus be considerably less than the initial 2 1/4 per cent rise in consumer prices.

Lower income Canadians, will actually experience a rise in their real disposable incomes. For example (see Table A.5), a one-earner family with two children and $25,000 in income will pay $460 more in sales taxes annually with the replacement of the FST with the GST. Automatic increases in indexation of transfer payments and the personal income tax combined with the enrichment of the sales tax credit will raise the family's real after-tax income by $795. The net effect will be an increase in real purchasing power of $335 annually.

Real personal disposable incomes of middle and upper income households will initially fall so that, in total, real disposable incomes are lower by about

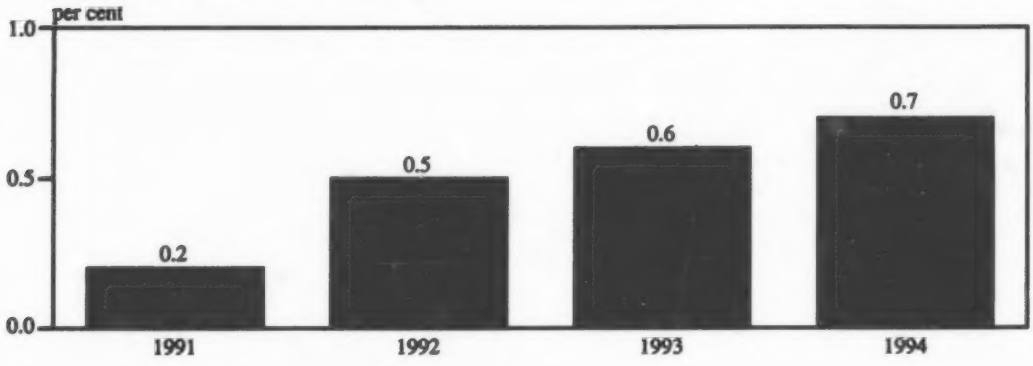
---

[3] In the April 1989 budget document *The Goods and Services Tax*, the consumer price impact was estimated to be between 2 1/2 and 3 per cent. The revised estimate of 2 1/4 per cent takes account of the effect of the special tax rebates at time of sale for purchases of new homes and refinements to the estimates of the applicable GST tax base.

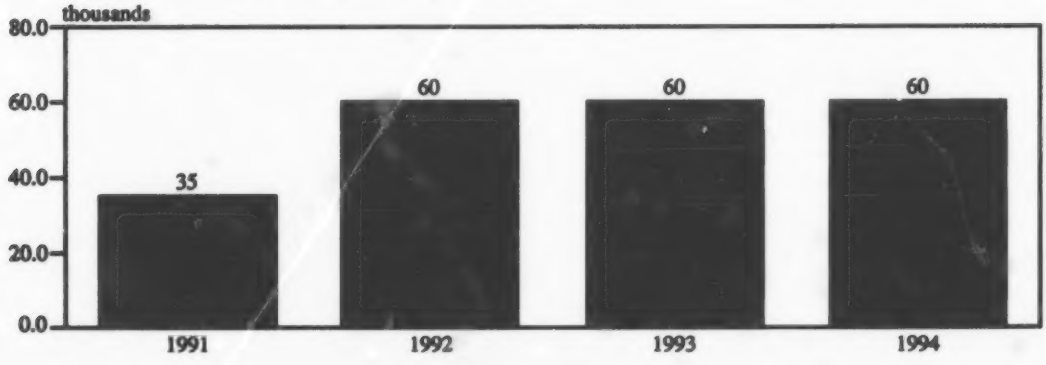
Chart 5

Economic Impact of Sales Tax Reform

Impact on the Level of Real GDP



Impact on the Level of Employment



one per cent. Over time, however, sales tax reform will result in higher real purchasing power for all Canadians.

- First, the estimated initial impact on real purchasing power does not include savings from the effective elimination of federal sales taxation of business capital inputs. Over time, these savings will be passed forward to consumers in the form of lower prices. Competitive forces will speed the process by which consumers will realize these benefits.

- Second, the improvements in productivity resulting from sales tax reform will, over time, lead to higher real incomes for Canadian households. This will be reflected in higher levels of consumer spending.

Avoiding an Inflationary Response

How quickly the benefits of sales tax reform are realized will depend crucially on the response of wages and prices to the price level effects of the GST. With restraint, the transition to the benefits will be smooth and relatively fast (Chart 5). In contrast, an unfavourable reaction which initiated an ongoing inflationary response would not only delay the achievement of the benefits, but would also make the transition more difficult.

If producers pass on through lower prices the savings resulting from the elimination of the FST, and if wage bargainers do not seek to pass the initial price impact through to labour costs, the price impact will be minimized and confined to a one-time adjustment in the price level. The Canadian economy would immediately be in a position to take advantage of the lower input costs, increased total productivity, and improved international competitiveness that the GST will bring. Real output would be higher through the entire transition to the longer-run gains in potential output.

It is estimated that in an environment of wage and price moderation, real GDP and employment would begin rising in the first year and, by the fourth year, half of the long-run real GDP gains, about 0.7 per cent or $4 1/2 billion in today's dollars, could be realized. This higher output would generate an increased demand for labour, leading to higher employment and a lower unemployment rate. Indeed sales tax reform could raise employment from the start and create 60,000 new jobs as early as 1992.

An inflationary price-wage response to the GST, on the other hand, would delay realization of the benefits and result in less favourable employment and output effects during the transition. Unit labour costs of Canadian firms would rise relative to those of foreign producers, offsetting the direct competitive advantages brought about by replacing the FST with the GST. Instead of a net export gain, net export losses could occur in the transition period. Rising inflation would also induce upward pressure on short-term interest rates, which would moderate aggregate demand.

An inflationary wage-price response to tax reform would not eliminate the benefits of replacing the FST with the GST. Total productivity, the capital stock, potential output, and Canada's international competitiveness would still ultimately be improved. The attainment of these benefits, however, would be delayed.

The price and wage responses to sales tax reform will have important implications for macroeconomic policy. With wage and price moderation, there would be no ongoing inflationary consequence of sales tax reform. In this environment, interest rates need not rise. In contrast, an inflationary response to sales tax reform would damage the prospects for sustained economic growth, and would require that macroeconomic policies be adjusted in order to counter inflationary pressures. Clearly, avoiding an inflationary response to the introduction of the GST serves the interest of all Canadians by ensuring that the benefits of sales tax reform are realized smoothly and quickly.

4. Fiscal Impact of Sales Tax Reform

Sales tax reform will encourage investment, enhance productivity and raise the economy's potential output. Achieving the benefits of sales tax reform will assist the government in reducing the deficit, controlling the debt, and ensuring a more stable and reliable source of tax revenues. The experience of the 1980s has emphasized that the existing sales tax system is highly unstable. Sales tax reform will establish a more solid basis for the government's fiscal planning.

Direct Fiscal Impact

Based on the economic assumptions underlying the 1989 budget, the GST, levied at 9 per cent on a broad base, and expressed in 1991 dollars for a fully implemented system, is estimated to yield about $24 billion in federal revenues. This figure is the net revenue available after providing GST rebates to provincial governments, charities, non-profit organizations, hospitals, school boards, municipalities, libraries, colleges and universities. Furthermore, this figure is also net of the housing rebate and the small business compensation fee, which in most cases, will be netted directly against tax liability by the vendor. The GST replaces the FST, which in 1991 would have yielded projected net revenues of about $18 1/2 billion. As a result, the replacement of the FST by the GST is estimated to result in higher sales tax revenues of about $5 1/2 billion.

This increase in sales tax revenues is primarily being used to increase the refundable sales tax credit, to reduce the middle income tax rate and to compensate for the one-time price adjustment on those components of budgetary revenues and expenditures that are indexed to the change in prices (see Table B.1).

The measures to protect lower and modest income Canadians are largely delivered through the personal income tax system. First, the refundable sales tax credit is being replaced by an enhanced Goods and Services Tax Credit. The total value of the GST Credit will amount to $3.6 billion in 1991, representing an increase of about $2.4 billion over the current refundable FST credit. Second, the middle income tax rate is being reduced from 26 to 25 per cent. As well, the one-time increase in prices will raise the indexation of personal income tax brackets and credits and of payments under various social programs, such as elderly benefits, family allowances and veterans pensions. In total, the measures designed to assist lower and middle income Canadians amount to about $5 billion in 1991.

The reduction in the middle income tax rate and the one-time price impact of sales tax reform will result in higher payments to the provinces, most notably under Established Programs Financing. There are also additional operating costs associated with administering the new tax system. The measures to assist low and modest income Canadians and the impact of sales tax reform on budgetary

expenditures roughly offset the increase in indirect tax revenues. As a result, the overall fiscal situation is essentially unaffected by the direct impact of sales tax reform.

Table B.1

Sales Tax Reform: Fiscal Offsets

	Full year impact
	(billions of 1991 dollars)
Enhanced GST Credit	2.4
Middle income rate reduction	0.7
Price impact	
Indexation of personal income tax system	0.8
Transfers to persons (OAS, family allowances, – etc.)	0.9
Transfers to provinces	0.3
Administration costs	0.2
Total fiscal offsets	5.4

Details may not add due to rounding.

Fiscal Impact in the Medium Term

The net impact of sales tax reform on the government's medium-term fiscal strategy will be largely determined by how the transition to the long-run benefits of sales tax reform is managed. With price and wage moderation, the economic benefits of sales tax reform will accrue quickly and smoothly. The resulting increase in economic growth and employment would complement the government's strategy for deficit reduction and debt control.

In a situation of rising wage and price inflation, however, the economic benefits of sales tax reform would take more time to materialize. The adjustment path of the economy to these benefits would be more difficult.

5. Conclusions

The benefits to the Canadian economy from sales tax reform will be substantial. Because of the removal of tax-induced distortions, there will be an improved and more efficient allocation of resources in the economy leading to an improvement in competitiveness. Investment spending will be encouraged, and the capital stock raised. Canada's potential output – its ability to supply goods and services – will be increased by an estimated 1.4 per cent or $9 billion. As the gains in potential output are realized, the structure of the Canadian economy will change. The economy will become more investment oriented. Exporters will become more competitive internationally and our domestic producers will be on a level playing field with imports. The Canadian economy will be more productive. This will translate into higher incomes and a higher standard of living for all Canadians.

The challenge Canadians face is to achieve these benefits as smoothly and as quickly as possible. This will require moderation in wage and price behaviour as the GST is being implemented. If an inflationary response is avoided the Canadian economy and employment could grow more strongly beginning in the first year of implementation. Department of Finance estimates indicate that after four years the economy's output would be 0.7 per cent higher and 60,000 new jobs would be created. This increase in economic growth and employment would complement the government's strategy for deficit reduction and debt control.

Part C

The Design of the GST

1. Overview of the System

The Goods and Services Tax is a tax on the consumption of goods and services in Canada. From the perspective of final consumers, the tax will be very much like existing retail sales taxes operated by the provinces. GST will apply at the rate of 9 per cent to most retail sales.

The major difference between the GST and the provincial sales tax systems will be its operation at pre-retail levels. While businesses throughout the production and distribution chain, including retailers, will charge tax on their domestic sales, they also will be able to claim a full refundable credit – known as an input tax credit – for any tax paid on purchases of goods and services used in the course of doing business.

At the end of each reporting period, when a firm files its GST return, it will remit the difference between the tax charged on its sales and its input tax credits for the period. If these credits exceed the amount of tax collected on sales (for example, when a major capital purchase has been made), the difference will be refunded. The basic application of the tax from the perspective of an individual firm is illustrated in Chart 6.

Since the GST will be a tax on domestic consumer expenditures, it will apply to imports, but not to exports. Under the new system, sales tax will be fully removed from Canada's export sales – a significant advance over the existing system. This will be accomplished by charging no tax on export sales while, at the same time, allowing exporters to claim full input tax credits. On the other hand, imports will be fully taxable at the time of importation. Thereafter, they will be treated on the same basis as domestically produced goods.

Like a pure retail sales tax, the GST is a tax on final domestic consumption. They are equivalent taxes that differ only in the way the tax is collected. Effectively, the value added at each stage in the production-distribution process is taxed under the GST, rather than only at the point of final delivery of goods and services to consumers, as is the case under a single-stage retail tax. This is illustrated in Chart 7. The example considers the case of the GST levied at a 9-per-cent rate throughout the production and distribution chain for a household appliance such as a washing machine.

Chart 6

Goods and Services Tax
Basic Calculation

Taxable Sales

times

Tax Rate

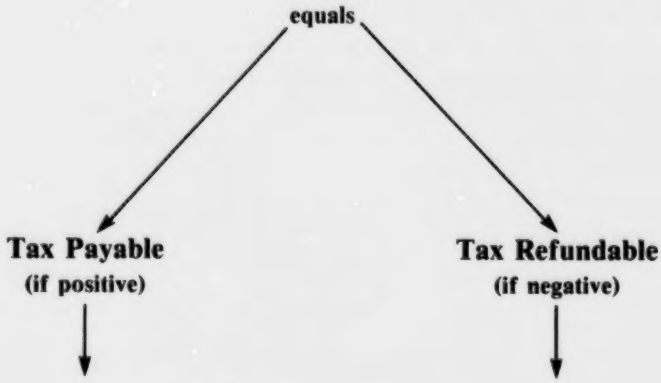
equals

Tax Charged on Sales

minus

Tax Paid on Purchases
(Input Tax Credit)

equals



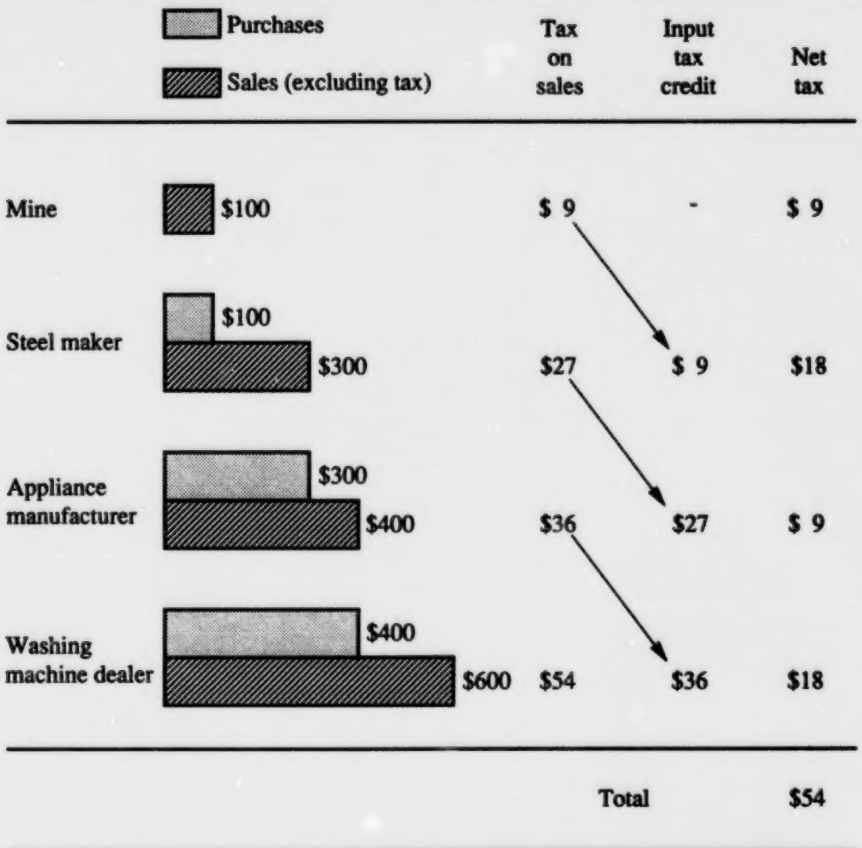
e.g.	Tax*	e.g.	Tax*
Sales: $200,000	$18,000	Sales: $180,000	$16,200
Purchases: $150,000	(13,500)	Purchases: $200,000	(18,000)
Tax Payable	**$ 4,500**	**Tax Refund**	**($1,800)**

*Tax rate of 9 per cent.

Chart 7

Goods and Services Tax

Basic Operation



In this example, the production of the washing machine begins with the mining of iron ore. To simplify the example, the mine is assumed to have no taxable purchases. It sells the ore to a steel maker for $100, plus $9 GST which is remitted to the government.

The steel maker has value-added of $200 and, therefore, sells steel to the appliance manufacturer for $300. The steel maker charges $27 tax on its sale but, because it claims a full input tax credit for the $9 of tax paid on its purchase of iron ore, it remits only the $18 difference. Similarly, the appliance manufacturer uses the steel to make a washing machine which it, in turn, sells to an appliance dealer for $400. Again, a 9-per-cent tax, or $36, is charged on the sale, an input tax credit of $27 is claimed, and the $9 difference is remitted to the government.

At the last stage, the appliance dealer sells the washing machine to a consumer after adding a $200 mark-up. Tax of $54 is levied on the $600 sale, while $18 is remitted after claiming a $36 input tax credit.

As the chart shows, the tax charged at each level is fully refunded at the next stage in the production chain until the sale to the final consumer. The total of the net amounts remitted at each stage is $54. This is identical to the amount of tax that would have been paid under a 9 per cent retail sales tax that applied only on the sale of the washing machine to the final consumer.

While, ultimately, retail sales taxes and the GST both tax final consumption, the GST collection mechanism makes it a superior system for two reasons.

- Retail taxes do not succeed in completely removing the economically destructive taxation of productive inputs, thereby unnecessarily increasing production costs and final prices to consumers.

- Retail taxes are more susceptible to avoidance and evasion and, therefore, less secure sources of revenue for government programs.

For these reasons, the Government of Canada has opted in favour of the GST. The multi-stage collection process is a common tax structure that is currently in use in 48 countries around the world. Indeed, it is now the predominant system used for the general taxation of consumption in industrialized countries. Today, 19 out of 24 of the most highly industrialized economies in the world – the members of the Organization for Economic Cooperation and Development – rely on sales tax systems of this kind.

While the broad design elements of the GST are fairly straightforward, there are a number of interrelated concepts involved in structuring the basic operation of the GST. These are discussed in the following section.

Subsequent sections outline specific design elements of the GST.

2. Basic Operation

2.1 Liability for Tax

Under the GST, the legal liability for payment of tax will rest with the purchaser. The vendor will act as an agent of the federal Crown in collecting the tax and remitting it to the government. This, in essence, is the same liability structure as exists under provincial retail sales taxes. In the case of imports, the legal liability for payment of GST will rest with the importer of record.

Purchasers will be required to pay GST at the rate of 9 per cent on the value of any consideration paid or payable for a taxable supply of a property or service made in Canada. The same rate of tax will apply to the excise- and duty-paid value of imports. Generally, tax will apply on supplies received from a **person** engaged in a **commercial activity**. Sales by persons qualifying for exemption under the **small traders' threshold** will not be taxable.

(a) Person

"Person" will be very broadly defined to include any individual, partnership, corporation, trust, estate, society, union, club, association, organization or other body of any kind, including the federal and provincial governments. The key difference from the corresponding definition in the *Income Tax Act* is that a partnership will be required to account for GST collected at the partnership level rather than at the level of the individual partners.

(b) Commercial Activity

Every person engaged in a commercial activity, other than a small trader, will be required to collect GST in respect of all taxable supplies made in the course of that activity. In most cases, this will mean that the person is engaged in carrying on a business or otherwise engaged in an adventure or concern in the nature of trade before being required to collect tax. For these purposes, carrying on a business will have the same meaning as under the *Income Tax Act*.

Commercial activity also will include any supply of real property other than a supply of real property specifically exempted (see Section 7).

Since the GST will be a tax on consumption rather than profits, commercial activity will include certain activities of organizations established on a non-profit basis.

The definition of commercial activity specifically will exclude employment or any activity of a person to the extent that it relates to the supply of exempt goods or services by that person. Also excluded will be any activity carried on by an

individual essentially as a recreational pursuit or hobby, or with no reasonable expectation of profit.

(c) Small Traders' Threshold

Sales made by a person in the ordinary course of a commercial activity which, in total, do not exceed $30,000 per annum will not be subject to GST. Persons qualifying under this small traders' threshold will not be required to collect GST on their sales or permitted to claim input tax credits for the tax paid on their purchases. The small traders' exemption will not apply to sales of real property. The rules for small traders are discussed in more detail in Section 4.1.

2.2 Supply

This Section discusses the treatment of domestic supplies. The application of GST to imported goods and services is discussed in Section 2.5.

Every person who acquires a taxable supply made in Canada will be liable to pay tax in respect of the supply calculated on the value of the consideration paid or payable for the supply.

The concept of "supply" is central to an understanding of the workings of the GST. In many instances, the term will be synonymous with the word "sale". However, in addition to sale, the definition of supply will include any transfer, lease or disposition of property, any provision of service, and any agreement to provide any property or service.

Although the definition of supply will be broad, generally there will be no GST consequences in respect of a supply made in the course of a commercial activity until payment is made or becomes due for the supply. For example, a supply would exist when a vendor accepts an order from a customer. Yet, there will be no GST implications until the vendor either invoices the customer or receives payment from the customer for the goods supplied or services rendered, whichever is earlier.

The following amounts will not be treated as consideration for a supply:

- revenues from supplies made outside Canada;
- most receipts in respect of a right to explore for and/or exploit a natural resource;
- revenues received from the sale of a business (i.e., a "transfer of a going concern");
- sports and gambling winnings; and
- government grants and subsidies.

(a) Taxable Supply

A taxable supply will be defined as any supply, other than a tax-exempt supply, made in the course of a commercial activity. Technically, this will include a supply to which a zero rate of tax applies. However, to simplify the presentation in this paper, taxable supply will mean only those supplies on which tax is payable; that is, it will include neither a tax-exempt nor a zero-rated supply. These two terms are described below.

(b) Tax-Exempt Supply

No liability for GST will arise on a tax-exempt supply. However, a person making tax-exempt supplies will not be able to claim input tax credits in respect of GST paid on purchases to the extent these are for use in making exempt supplies.

Tax-exempt supplies will include:

- long-term residential rents and sales of used housing;
- most health and dental services, including hospital and nursing home services;
- day-care services;
- legal aid services;
- most educational services;
- most supplies by charities;
- certain supplies by non-profit organizations, governments and other selected public sector organizations; and
- most domestic financial services.

These exemptions are discussed in detail in Sections 3, 7, 8, 9 and 11.

(c) Zero-Rated Supply

Zero-rated supplies are supplies to which a zero rate of tax applies. As the name implies, vendors will not be required to charge GST on zero-rated supplies. However, unlike the treatment of tax-exempt supplies, persons making zero-rated supplies will be able to claim input tax credits in respect of any tax paid on purchases relating to the making of zero-rated supplies. In other words, a

zero-rated supply will be completely free of tax. In this paper, the terms zero-rated and tax-free are synonymous.

Consistent with the principle that the tax should only apply to consumption in Canada, exports of goods and services will be zero-rated (see Section 2.6). This will ensure that exports are completely relieved of GST.

Moreover, supplies of basic groceries, prescription drugs and medical devices also will be zero-rated. These are discussed in greater detail in Section 3.1.

(d) Supplies Made in Canada

As discussed earlier, GST will apply in respect of supplies made in Canada. In determining whether a supply is made in Canada, separate rules will apply depending on the nature of the supply.

A supply will be considered to be made in Canada if

- in the case of tangible personal property (i.e., a good), it is delivered or made available in Canada to the person to whom the supply is made;
- in the case of intangible personal property (such as intellectual property rights), the recipient of the supply is resident in Canada or resident outside Canada and registered to collect GST, and the property is for use or benefit in Canada;
- in the case of real property or a service in respect of real property (for example, architectural services), the property is situated in Canada;
- in the case of a supply of a telecommunications service, the bill for service applies in respect of a terminal or station situated in Canada; and
- in the case of any other supply of service, the service is performed in whole or in part in Canada.

The definition of Canada for purposes of the tax generally will parallel the definition in the *Income Tax Act*. However, for imported goods, the *Customs Act* definition will be used so that GST and any applicable customs duty will be collected at the same time.

(e) Timing of Liability for Tax

Liability for payment of GST on a taxable supply made in Canada will arise on the earlier of the day on which payment for the supply is made, or the day on which the payment for the supply becomes due. The application of the rules that will be used to determine when an amount becomes due for GST purposes is illustrated below. To facilitate compliance with the tax, these rules have been

designed to ensure that the timing of liability for GST coincides with the time at which vendors normally record sales transactions in their books of account.

(i) Invoiced Supplies

For most supplies, the day on which payment becomes due will be deemed to be the date of the invoice issued by the supplier (or the day on which the invoice is issued if this precedes the date of the invoice). "Invoice" will be defined to mean a written notification of an obligation to make a payment, and will include a statement of account, a bill, cash register receipt and any other similar record issued by a vendor in respect of a supply. If there is an undue delay in issuing an invoice for a taxable supply ("undue delay" being determined with reference to the usual invoicing practices of the supplier), the date that the invoice would have been issued will be used to determine the time at which a liability for GST arises. This test will be similar to the one contained in paragraph 12(1)(b) of the *Income Tax Act*.

(ii) Leases and Other Agreements in Writing

For supplies made by way of lease, contract or other agreement in writing (excluding an invoice), the date on which payment becomes due will be the date on which the recipient is required to pay consideration for a supply to the vendor as specified in the written agreement.

(iii) Real Property

For sales of real property, liability for GST will be triggered on the earlier of the date on which ownership is transferred or the date on which the purchaser takes possession under the agreement of purchase and sale.

(iv) Continuous Supplies

The rules governing invoiced supplies generally will apply in the case of continuous supplies. In other words, goods or services supplied on a continuous basis, (or made available on a continuous basis) by way of wire, pipeline or other conduit (e.g., steam, electricity, natural gas, telecommunications services, etc.) generally will be taxed on the date the supplier issues an invoice or the date of the invoice, whichever is earlier.

(v) Progress Payments

Where consideration for a taxable supply becomes due on more than one day pursuant to an arrangement for progress payments in respect of construction-in-progress, tax will become payable on each progress payment as it is given or becomes due, whichever is earlier.

(vi) Deposits

No tax will become payable on a deposit in respect of a subsequent supply until the deposit is credited against the consideration due for the supply or the deposit is forfeited. Where a deposit with respect to a taxable supply is forfeited, the amount forfeited will be treated as a GST-included sum. Consequently, tax on a forfeited deposit will be equal to 9/109ths of the forfeiture.

(vii) Consignment Sales

Title to goods delivered on consignment, approval or other similar terms generally does not transfer to the consignee until the goods are resold by the consignee. Accordingly, under the general rule for invoiced supplies, liability for tax on the transfer to the consignee will not arise until the time the consignor invoices the consignee for the goods, or the consignee makes payment for them, whichever is the earlier. However, where an invoice is not issued or is long delayed, the over-ride rule described in subsection (f) below would apply. In this case, the tax in respect of the transfer to the consignee will be payable at he end of the month following the month in which the consignee sold the goods.

(viii) Coin-Operated Machines

For purposes of calculating their net tax remittances/refunds, vending machine operators and other operators of coin-operated devices will be deemed to have collected GST on their sales on the day on which they remove money from the machine.

(f) Override Rule

In the vast majority of cases, the rules governing the timing of liability will coincide with the time at which the transaction normally would be recorded in the supplier's books of account.

However, instances will arise where the normal practice of the supplier is not to issue an invoice or to delay issuing an invoice for a lengthy period of time following completion of a supply. To cover off these eventualities, there will be a general override rule specifying that the time at which a GST liability arises in respect of a supply can never go beyond one month following the month in which the supply is completed. In other words, if a supply is completed, say, on the 15th day of a month, and the recipient has not paid for the supply and the supplier has not invoiced the recipient for the supply, the liability for GST will occur

approximately 45 days later: that is, on the last day of the month following the month in which the supply is made. This grace period is designed to accommodate those businesses which, for a variety of reasons, normally have lengthy delays in issuing invoices.

For purposes of determining when a supply is completed, the following rules will apply:

Ordinary Sale of Goods – the earlier of the day on which the goods are delivered or title transfers to the purchaser.

Consignment or Approval Sales – the day on which the consignee supplies them to another person or otherwise acquires ownership of the goods. If the goods go unsold, or are returned to the consignor, no GST liability will arise.

Services – the day on which the service is substantially completed.

Construction Contracts – the day on which the construction, renovation, alteration or repair specified in the contract is substantially completed. This provision also will apply in respect of a contract for the construction, renovation, alteration or repair to a ship or marine vessel where the work will require more than three months to complete.

Notwithstanding the general override rule for determining the time at which tax becomes payable, where part of the consideration for a supply is not ascertainable, GST will not become payable on that part until it becomes ascertainable.

2.3 Input Tax Credits

(a) Basic Approach

All persons (other than small traders), who are engaged in a commercial activity will be obliged to collect and remit GST on their taxable supplies. However, only those who have registered to collect the tax – referred to as "registrants" or "registered vendors" – will be entitled to recover the tax paid on their purchases. This will be accomplished by determining, for each registrant's reporting period, a refundable "input tax credit" entitlement. This entitlement will be the total of

- the tax paid or payable on purchases of taxed goods and services in Canada, and
- the tax paid or payable on goods imported into Canada,

to the extent such goods and services were acquired for use in a commercial activity.

Input tax credits claimed by a registrant for a reporting period will be subtracted from the tax collectible by the registered vendor on any taxable supplies made in that period in order to determine the registrant's net tax remittance or refund.

There will be no requirement to match purchase and sales records prior to claiming an input tax credit on a particular purchase. For example, inventory acquired in one reporting period may not be resold for many months. It will **not** be necessary for a business in these circumstances to wait until the inventory is resold in order to claim its input tax credit for the tax paid on the inventory. Rather, the credit will be claimable in the period in which the tax on the purchase has been paid or became payable.

Similarly, input tax credits will be allowed in full when the tax is paid or payable on purchases of capital property and other property such as office supplies. There will be no requirement to amortize the credit over the life of business assets, although special rules will apply in the case of certain passenger vehicles. These special rules are discussed below in subsection (f).

As a result, business assets and inventories held in the course of a commercial activity effectively will be free of GST. This will represent a significant improvement over the current federal sales tax which results in a substantial amount of non-recoverable tax on business inputs – an inappropriate outcome in the context of a tax on final consumer expenditures.

Since input tax credits will be claimed only for purchases that have borne tax, registrants will not be eligible for input tax credits on certain payments, including:

- payments in respect of wages and other remuneration (Contributions to pension plans, deferred profit-sharing plans and other deferred compensation plans, pension payments, group life insurance premiums, retiring allowances and other similar payments for the benefit of employees will be treated like wages. They will not be taxable and, therefore, will not give rise to any credit entitlement);

- payments in respect of interest and dividends;

- payments for tax-exempt and zero-rated supplies. (These supplies, by definition, will not be taxable when sold to the purchaser and, accordingly, will not entitle the purchaser to any input tax credit); and

- federal, provincial and municipal taxes, and most other licence fees, fines, penalties and other statutory levies.

(b) Tax Paid or Payable

Input tax credits will be claimable in respect of GST paid or payable on a taxable supply acquired by a registrant in the course of a commercial activity. Generally, registrants will become entitled to claim an input tax credit at the same time that

the person supplying goods or services to the registrant incurs a liability to collect tax on the supply. However, there will be differences in two circumstances:

(i) Any tax invoiced to a purchaser will be creditable to the purchaser when invoiced. Consequently, where there is an undue delay in issuing an invoice to the purchaser, under the normal liability timing rules, the supplier will be under an obligation to remit tax before the purchaser obtains his or her invoice and is able to claim an input tax credit.

(ii) Similarly, the override rule for completed supplies, in some instances, will result in an obligation on the supplier to remit tax prior to issuing an invoice to the registrant-purchaser.

(c) Supporting Records

Registrants will be required to maintain adequate books and records to enable verification of GST paid on purchases and input tax credit entitlements. For the most part, meeting this requirement will involve little more than maintaining records already kept for income tax purposes.

As certain items will not be subject to GST, a registrant generally will not be able to claim an input tax credit for the tax on a purchase until a satisfactory invoice or other documentation of tax paid or payable has been obtained from the supplier. Information requirements on supporting documents are discussed below in Section 2.4.

While registrants will be required to maintain adequate books and records for audit verification purposes, these will **not** have to be filed with their GST returns. The retention period for books and records under the GST will be the same as for income tax purposes – six years.

(d) Imports

GST will be payable on the excise- and duty-paid value of goods at the time of importation. The GST paid or payable on imports will be included in determining the registrant's input tax credit entitlement in the normal manner.

(e) Apportionment Rule for Input Tax Credits

Where GST is paid or payable by a registrant on a purchase or importation, the registrant will be allowed to claim an input tax credit **to the extent the acquisition is for use in a commercial activity of the registrant**. Accordingly, if a good or service is for use exclusively in a commercial activity of a registrant, the tax paid will be fully creditable; conversely, if it is not to be used at all in a commercial activity, no credit will be permitted.

As a result, apportionment rules are needed only in those cases where registrants make exempt as well as taxable or zero-rated supplies or where they make personal use of business inputs. With certain exceptions, discussed below, a credit will be available only to the extent that the purchased input may reasonably be regarded as being for use in the commercial activity. For example, if the business use is 60 per cent, only 60 per cent of the tax on the purchase will be creditable.

The proportion of creditable input tax will vary, depending on what is reasonable in the circumstances. For example, in the case of a ten-story building with exempt apartment rentals on the second through tenth floors and a shopping concourse on the first floor generating commercial rents, square footage could serve as an appropriate basis for prorating input tax credits on the building.

Even though a purchase of goods or services may relate to a commercial activity, in certain circumstances the purchase may not generate an input tax credit entitlement for several reasons. For example, certain input costs may have a significant personal consumption element or may be in respect of supplies made available to employees for personal consumption. To simplify the administration of the tax, a number of special rules will be implemented to deal with these situations. These rules are described in subsections (f) and (g) below. Moreover, special simplified rules will apply in the case of capital goods. These provisions are discussed in subsection (h).

(f) Restrictions on Credits

(i) Club Memberships

No input tax credit will be allowed for GST paid on membership fees or dues in any club whose main purpose is to provide dining, recreational or sporting facilities. This provision will parallel the restrictions on club memberships under the *Income Tax Act*.

(ii) Personal or Living Expenses

No input tax credit will be allowed in respect of any personal or living expenses of a registrant. Travelling expenses incurred by a registrant while away from home on business will not be considered personal or living costs. Subject to the restriction on meals and entertainment expenses discussed below, GST paid on business travel expenses will be creditable in the normal manner.

(iii) Passenger Vehicles

For the most part, the rules for input tax credits in respect of the purchase or lease of passengers vehicles will parallel those for deductibility under the *Income Tax Act*. Thus, no input tax credit will be allowed in respect of that portion of the

purchase price of a passenger vehicle which is in excess of the income tax threshold (i.e. $20,000) or that portion of the annual lease cost of the vehicle which relates to its value in excess of the threshold.

The definition of "passenger vehicle" for GST purposes will be the same as in the *Income Tax Act*. In other words, the definition will include any motor vehicle designed or adapted to carry not more than the driver and eight passengers. The following are excluded from the *Income Tax Act* definition and, hence, will not be subject to the GST rules for passenger vehicles:

- ambulances;
- motor vehicles acquired primarily for use as taxis or in connection with funerals;
- motor vehicles acquired for resale, leasing or rental purposes; and
- vans and pick-up trucks designed or adapted to carry not more than the driver and two passengers and used primarily for the transportation of goods or equipment in the course of a business.

Subject to the income tax threshold restriction, any GST paid or payable by a registrant on the purchase or lease of a passenger vehicle made available to an employee normally will be fully creditable, while any related employee benefit reported for income tax purposes will be subject to GST. Employee benefits are discussed in the following subsection.

A registered self-employed individual who acquires a passenger vehicle all or substantially all for use in a commercial activity will be entitled to claim a credit in the normal manner for the GST paid on acquisition of the vehicle. However, applying the normal rules where a passenger vehicle is acquired partly for commercial use and partly for non-commercial use would significantly complicate registrants' compliance with the tax in many instances. In particular, the application of change-of-use rules on a regular or recurring basis would be burdensome. Moreover, under the normal rules for capital goods (discussed in subsection (h) below), if the automobile were not primarily (i.e., at least 50 per cent) for use in a commercial activity, no input tax credit would be allowed.

To avoid these difficulties, where a registered self-employed individual purchases a passenger vehicle partly for non-commercial use, he or she will not be allowed to claim an input tax credit in respect of the vehicle in the reporting period in which the vehicle was acquired. Rather, a registered self-employed individual will be entitled to claim a credit equal to 9/109ths of the capital cost allowance in respect of the vehicle as reported for income tax purposes to the extent the vehicle is for use in a commercial activity. This credit will be claimed on the registrant's GST return covering the end of his or her fiscal year. GST paid on lease payments in respect of a passenger vehicle will be creditable in the normal manner.

In addition to simplifying the GST for self-employed individuals and allowing credit even where the commercial use is less than 50 per cent, under this approach,

individuals will not be required to charge tax on any subsequent resale of the passenger vehicle.

The rules for passenger vehicles also will apply for aircraft acquired by self-employed individuals. It should be noted that there will be similar rules for expenses incurred by employees, partners and partnerships in respect of passenger vehicles and aircraft. The provisions relating to employee and partner expenses are discussed in Sections 13.1 and 13.2.

(iv) Meals and Entertainment Expenses

Paralleling the *Income Tax Act* restrictions on meals and entertainment expenses, input tax credits for these expenses will be limited to 80 per cent of the tax paid.

(g) Employee Benefits

As a general rule, the provision of employee benefits will be treated as a supply by the employer to the employee. In many instances, this will entail no GST consequences since the supplies that generate the benefit will be tax exempt. Examples include the following:

- rent-free or low-rent housing provided to employees;
- the payment of premiums under provincial hospitalization and medical care insurance plans and certain other government plans;
- the payment of an employee's tuition fees for an exempt educational service; and
- interest-free and low-interest loans.

However, where the provision of an employee benefit by an employer is a taxable supply to an employee, the employer will be required to account for GST on the taxable employee benefit. The GST on the benefit will be equal to 9/109ths of the benefit as calculated for income tax purposes.

A special rule will apply where an employer acquires property or service all or substantially all of which is for the personal use or consumption of an employee (or any related individual). In this case, the employer will not be allowed to claim an input tax credit in respect of the GST paid or payable on the property or service acquired for resupply to the employee and GST will not apply to the employee benefit. For example, the GST paid on the lease by an employer of an automobile solely for the personal use of an employee will not give rise to any input tax credit to the employer. Nor will the employer be required to remit GST in respect of the benefit to the employee as reported for income tax purposes. On the other hand, if the automobile is partly for commercial use and partly for the personal use of the employee, a full input tax credit will be allowed on the acquisition of the vehicle and the benefit to the employee will be subject to GST.

Any taxable supply in respect of employee benefits will be determined once a year at the end of February and will be taxable at that time. The value of the supply will be an amount equal to the aggregate of GST taxable employee benefits as reported for income tax purposes for the previous calendar year.

The end of February was selected to simplify compliance; by that time, the employer will have calculated employee benefits for income tax purposes and prepared T4 slips. The first calculation of a taxable employee benefit will occur in February 1992 in respect of benefits provided in 1991.

(h) Capital Goods

For purposes of the GST, capital goods of a registrant will mean any good that would be capital property of the registrant within the meaning of the *Income Tax Act*, other than any property described in class 12 or 14 of the capital cost allowance classes. (Class 12 includes low value assets for which a 100 per cent write off is allowed, while class 14 includes patents, franchises, concessions, and licences for a limited period.) Capital goods will not include any inventory of the taxpayer or other property held for resale. The treatment of real property is discussed in the following subsection.

Registrants will be entitled to claim input tax credits for the tax paid on acquisitions of capital goods. Unlike the income tax deduction rules, the input tax credit for any GST paid on capital goods need not be amortized over the life of the asset, but will be claimed in full in the period in which it is acquired. If the capital good is later put to a non-commercial use, special change-of-use rules will apply.

Under the normal input tax credit rules, a credit for the GST paid on a capital good would be allowed to the extent that the asset is for use in a commercial activity. For example, if the asset was for use 60 per cent in a commercial activity, then 60 per cent of the GST would be creditable on acquisition. Adjustments would be required, however, every time the commercial usage of the asset changed. Given that the useful life of capital goods generally extends over a number of years, the frequent application of change-of-use rules would involve complex calculations and burdersome record-keeping in many cases.

Therefore, to simplify the operation of the GST, an exception to the normal input tax credit rules will apply in the case of capital goods. Unlike inventory and other business purchases which will be creditable to the extent they are for use in a commercial activity, a full input tax credit will be allowed in respect of a capital good if it is acquired for use **primarily** in a commercial activity. If this condition is not satisfied, then no part of the tax will be creditable. Similar rules will apply in determining any input tax credits in respect of improvements to capital goods.

Where the use of a capital asset for which an input tax credit has been claimed subsequently fails to satisfy the primarily commercial use test, the registrant will be deemed to have disposed of the asset and be required to account for GST on the asset's fair market value at that time.

Conversely, where GST has been paid on a capital good in respect of which no input tax credit previously has been claimed, the registrant will be entitled to claim a full input tax credit if and when the asset begins to be used primarily in a commercial activity. The credit in these circumstances will be based on the lesser of the tax paid on the acquisition of the asset (along with any improvements thereto) or the tax on the fair market value of the asset at the time the use of the asset changes.

These rules will simplify the application of GST in the area of capital goods. Registrants will not be required to deal with change-of-use rules except in those instances where the use of an asset changes from primarily commercial to primarily non-commercial, or *vice versa*.

Registrants will not be permitted to claim any input tax credit in respect of a capital good that has never borne GST, even if the asset's use increases to the point where it is used primarily in a commercial activity. For example, if a part-time cabinet-maker has a tablesaw acquired prior to start-up of the GST and uses it only 30 per cent of the time in a commercial activity, and then increases its use to 80 per cent in a commercial activity sometime after January 1, 1991, no input tax credit will be permitted, even though the asset's use is primarily in a commercial activity.

The sale or disposition of a capital asset will be subject to GST if, immediately prior to the sale or disposition, the asset was used primarily in a commercial activity. An exception to this rule will apply where a passenger vehicle is sold or disposed of by a self-employed individual, a partner or a partnership. In these cases, the vehicle will be subject to GST if, immediately prior to the sale or disposition, the vehicle was used exclusively in a commercial activity. Restrictions on input tax credits for passenger vehicles acquired by self-employed individuals are discussed above in subsection (f). Rules applying to partner and partnership expenses are described in Section 13.1.

While this general approach to capital goods is appropriate for the vast majority of businesses, in the case of financial institutions, special rules will apply. For the most part, capital goods acquired by financial service providers will be subject to the same rules as for real property, discussed below. The GST treatment of financial services is discussed in Section 11.

(i) Real Property

Unlike capital goods, an input tax credit will be allowed for GST paid on real property only to the extent that the real property is for use in a commercial activity. An input tax credit will be allowed even if the property is not primarily for use in a commercial activity, provided the property is not acquired primarily for the registrant's personal use and enjoyment (such as a residence). A parallel rule will apply for improvements to real property.

This approach to real property reflects the fact that, even though a building might be used primarily for making tax-exempt supplies (such as long-term residential rents), the taxable use of the property may be significant – for example, commercial rents on the first few floors of an apartment tower. However, no input tax credit will be allowed for the commercial use of an owner-occupied residential dwelling on which GST has been paid if the residential dwelling was acquired primarily for the owner's personal use and enjoyment.

Where there is a significant change in the commercial use of real property, change-of-use rules will apply. If the commercial usage decreases, a GST liability will arise on the extent to which the non-commercial usage increases based on the fair market value of the property at that time. This will ensure that land converted from commercial to non-commercial use by the owner is taxed on the same basis as land acquired in an arm's-length transaction. Conversely, if the commercial use increases, the registrant will be entitled to claim an input tax credit in respect of the increased commercial usage. The credit in this circumstance will be based on the lesser of the tax paid on acquisition of the property (plus tax paid on any subsequent improvements) or the tax on the fair market value of the property at the time there is a change-of-use. As a consequence, if the property has increased in value, the owner will not be able to recover any more tax than was actually paid when the property was first acquired.

Consistent with the treatment of capital goods, no input tax credit will be allowed in respect of real property to the extent the owner did not pay GST on the property when acquired or any subsequent improvements thereto, even where the commercial use of the property increases.

Real property acquired by charities, non-profit organizations, school boards, universities, colleges and governments will be treated in the same manner as capital goods acquired by these organizations. Accordingly, they will be entitled to claim full input tax credits only for the tax paid on real property acquired primarily for use in a commercial activity. On the other hand, no input tax credit will be allowed if the property is not primarily for use in a commercial activity. As a further consequence of treating real property acquired by these organizations in the same manner as capital goods, change-of-use rules will apply only when such an organization commences or ceases to use the real property primarily in a commercial activity.

2.4 Documentation Requirements

(a) General

Under the GST, vendors will be subject to certain documentation requirements. These requirements are necessary both to provide evidence to purchasers (i.e.,

those who bear the legal liability to pay the tax) that their GST liability has been discharged, and to ensure the smooth mechanical operation of the tax system itself. These documentation requirements will not interfere with vendors' actual pricing practices. This is a matter of contract law and is largely outside the scope of federal powers under the Constitution.

Vendors will be required to indicate to purchasers that their tax liabilities have been discharged in either of two ways:

i) separate indication on receipts of the actual amount of GST paid on taxable goods and services; or

ii) an indication on invoices/cash register receipts to the effect that prices include GST on taxable goods and services.

In addition, to facilitate the operation of the input tax credit mechanism at pre-retail levels, it will be important to ensure that registrants are able to determine quickly and easily whether GST was paid or payable on any particular purchase in order to calculate their input tax credits. In many jurisdictions with multi-stage sales taxes, this has meant the introduction of a "tax invoice" system, often involving significant additional paperwork for transactions between businesses. Under the GST, however, a more streamlined method will be adopted. This approach will rely on existing business records and invoicing practices. As a consequence, the GST will involve little, if any, change to existing billing practices.

Registrants will be required to maintain on file any contracts, invoices, or receipts issued or signed by their suppliers to support their input tax credit claims in respect of most purchases.

For the most part, documents used to support input tax credit claims will be the same receipts and invoices currently retained by businesses to support expense deductions under the *Income Tax Act*. The retention period for supporting documents under the GST will be the same as under the *Income Tax Act* – six years.

There will be no restrictions on the form or physical characteristics of documents used to support input tax credit claims under the GST so long as they meet certain basic information requirements. Documents may include invoices, cash register receipts, formal written contracts (including contracts for periodic lease payments), credit card receipts or any other document validly issued or signed by a registered vendor in respect of a purchase on which GST has been paid or is payable.

In order to minimize compliance requirements under the GST, the information that registrants will be required to obtain from their suppliers will vary depending upon the value of the supply.

Purchases Under $30

The only information required on supporting documents issued or signed by vendors for purchases under $30 will be:

- the vendor's name or trading name;
- sufficient information to identify when the GST in respect of the supply was paid or became payable. (For receipts, normally this will be the date on the receipt. For written contracts, it will be the time at which payment becomes due and payable under the terms of the contract); and
- the total consideration paid or payable for the supply.

These items generally are included in all invoices and receipts at present. As a result, no new information requirements will be required for low value receipts.

Purchases Between $30 and $150

Two additional pieces of information will be required for purchases of at least $30, and less than $150:

- the total amount of GST charged on the supply or, if prices are on a tax-included basis, a statement to this effect (Where a document such as a receipt or invoice is in respect of one or more taxable supplies and one or more supplies to which tax does not apply, the tax status of each will have to be shown if the document is to be used to support an input tax credit claim. A statement that "prices include GST where applicable" will not meet this requirement.); and
- the vendor's GST registration number.

Purchases of $150 or More

Further information will be required for purchases of $150 or more where a document issued or signed by a vendor is to be used to support an input tax credit claim:

- the purchaser's name, trading name or the name of his or her duly authorized agent or representative;
- sufficient information to ascertain the terms of sale (e.g., cash sale, discount for prompt payment, etc.); and
- a description sufficient to identify the supply.

This information generally is already provided on invoices, receipts and contracts for higher value purchases. These requirements, therefore, should involve little or no additional work for vendors.

(b) Non-Invoiced Purchases

Registrants will not be required to obtain supporting documentation from their suppliers in order to support input tax credit claims in certain circumstances. For example, no supporting documents from vendors will be required in respect of:

- purchases from coin-operated machines;
- reasonable *per diem* reimbursements made to employees to cover meals, automobile expenses and incidental costs incurred while on business trips within Canada; and
- certain other prescribed cases where the Minister of National Revenue is satisfied that:
  - it would be impractical to require vendors to issue appropriate invoices or receipts; or
  - other satisfactory documentary evidence of tax paid/payable on purchases is maintained by the registrant.

(c) Requirement to Issue Documents

Registered vendors will be required to issue an appropriate document (e.g., receipts, invoices, etc.) containing the requisite information if requested to do so by another registrant to whom a taxable supply is made.

2.5 Imports

Since the GST is a tax on domestic consumer expenditures, the tax will apply to imports of goods and services. This will also ensure that foreign suppliers do not have an advantage compared to their Canadian competitors.

(a) General Treatment

(i) Goods

The tax will be payable on the duty- and excise-paid value of goods imported into Canada. The GST on imported goods will be collected at the same time as customs duties are collected.

Registrants importing goods will include the amount of the GST paid or payable on imports in determining their input tax credit entitlements. The ability to claim a credit for the tax paid on imported goods will be subject to the same provisions that apply to purchases of goods and services from Canadian sources. As a

consequence, for the purposes of recovering the tax paid on business inputs, domestic and imported goods will be treated equally.

(ii) Services and Intangible Property

Tax also will apply to services and intangible property (such as intellectual property rights) imported into Canada. However, these items do not flow across the border in the same manner as goods. Accordingly, it is difficult to identify and value services and intangible property at the time they are imported. Because of this, and to simplify the administration of the tax, GST will not be imposed **directly** on these items when imported by registrants for use in a commercial activity. However, since registrants will not be able to claim any input tax credit in respect of these imports (since no tax will have been paid), and since the value of these imports will be reflected in their taxable sales, GST will, in effect, apply to the value of the imported services and intangible property.

However, this approach is inappropriate in those cases where the imported service or intangible property is for use other than in a commercial activity. Therefore, tax will apply on any service (other than an exempt service) or intangible property supplied outside Canada to a person in Canada where the service or property may reasonably be regarded as having been received for use in Canada other than for use in a commercial activity. The tax will apply on a self-assessment basis and will be payable directly on the cost of imported taxable services or intangible property. This will ensure that there is no competitive disadvantage to domestic suppliers of similar items.

An example of the application of this rule would be where a Canadian bank hires an architect to design a building in Canada. If an architect operating in Canada is used, the architect will be required to charge GST on the services provided. However, if the services are rendered by a foreign architect who is not required to collect GST, the Canadian bank will be required to pay the tax on the service. In this way, the Canadian architect will not be placed at a competitive disadvantage.

(b) Direct Mail Imports

Currently, the Postal Imports Remission Order and the Courier Imports Remission Order provide duty and tax relief on importations through couriers and the post office if the value for duty does not exceed $40, or the aggregate of duties and taxes does not exceed $5.

These orders will be amended upon introduction of the GST to exclude books and periodicals in order to allow for the application of GST to imported book and periodical subscriptions. This will ensure that imports are placed on an equal GST footing with domestic books and periodicals.

Foreign publishers will account for the GST on their subscription sales in Canada.

(c) Non-Taxable Imports

GST will not apply to importations of zero-rated goods such as prescription drugs, medical devices and basic groceries.

As under the current federal sales tax, relief also will be provided for importations of a number of miscellaneous items, the major examples of which are:

- conveyances temporarily imported or re-imported while employed in the international transportation of passengers or freight;
- settlers' effects;
- goods imported by returning residents, subject of course to the normal threshold exemptions for returning tourists where applicable;
- conveyances and baggage temporarily imported by visitors to Canada;
- importations by representatives of foreign governments, NATO and other international organizations pursuant to Canada's obligations under various international treaties, conventions and agreements;
- goods imported by a charity in Canada that have been donated by persons not resident in Canada;
- medals, trophies and prizes (other than merchantable goods) bestowed or awarded by persons or organizations abroad or won in competitions abroad; and
- goods returned to Canada after having been exported for warranty repair work.

(d) Temporary Imports

There are, at present, a variety of special relieving provisions for temporary importations of certain classes of goods. These will be reviewed over the coming months and amended as appropriate to ensure consistency with the GST and the principles underlying the design of the tax.

2.6 Exports

Since the GST is meant to apply only to the consumption of goods and services in Canada, supplies made in Canada that are exports will be categorized as zero-rated supplies, and will not be subject to the tax. (Technically, there is no need to zero-rate exports that are supplies made outside Canada as these will be beyond the scope of the GST in any event.) To completely relieve exports of any sales tax content, exporters will be allowed to claim input tax credits in respect of any tax paid or payable on purchases of goods and services relating to their commercial

activities. The net result will be a refund to exporters of the tax paid on their purchases.

Zero-rated exports will include exports of goods, intellectual property and services.

(a) Goods

Tax will not apply to any commercial export of goods. Where goods are delivered in Canada for direct shipment to a place outside Canada, they will be zero-rated. The transaction will have to meet prescribed rules to ensure that the goods are in fact exported to qualify as a zero-rated supply.

(b) Intellectual Property

Supplies of intellectual property rights, such as patents, trade secrets, industrial designs, trademarks, copyrights or know-how will be beyond the scope of the GST if the property is exclusively for use or benefit outside Canada.

(c) Services

A number of services that relate to the export of goods, or that are not for consumption in Canada, will be zero-rated. These include the following:

- **International transportation services**. Generally, this will include all international passenger and freight transportation services, whether inbound or outbound. Excluded from this provision will be transborder passenger air transportation to the continental United States. The treatment of international freight and passenger transportation is discussed in Section 6.

- **Goods and services supplied to an unregistered non-resident operator of ships and aircraft for use in transporting passengers or goods to or from Canada**. This rule reflects the fact that these goods and services effectively will be consumed outside Canada. Zero-rated supplies under this provision will include, for example, repair and maintenance services, pilotage services, fuel sales and the provision by a domestic caterer of meals for an international flight.

- **Emergency repair services, including parts, supplied to an unregistered non-resident, where the service is performed in Canada in respect of railway rolling stock owned by the non-resident**.

- **Services supplied in Canada for use exclusively outside Canada**. For example, management fees charged by a Canadian parent company to a foreign subsidiary will be zero-rated under this provision, as will architectural fees charged by a Canadian resident in respect of real property situated in a foreign country.

- **Services supplied in Canada in respect of goods ordinarily situated outside Canada that are either situated outside Canada at the time of the supply or temporarily imported for the sole purpose of having the services performed on them and exported thereafter**. For example, repair or custom work on goods sent to the Canadian manufacturer of the goods from abroad will be zero-rated.

Provisions relating specifically to zero-rated exports of financial services are discussed in Section 11.

(d) Personal Exports

Foreign visitors to Canada will be able to claim a rebate of the GST on goods they purchase in Canada and take with them when they leave the country. The scope and conditions of the tourist rebate are discussed in greater detail in Section 6.4.

The sale of goods at duty-free shops will not be subject to GST.

(e) Exports by Charities

Where they would not otherwise be permitted to recover the tax through input tax credits, charities will be entitled to a full rebate of the GST paid on goods acquired and exported for charitable purposes. The treatment of sales and purchases by charities is discussed in Section 8.

2.7 Non-Residents

(a) Basic Approach

Persons who are not resident in Canada will be required to charge and collect tax on the following supplies made in Canada:

- supplies of real property situated in Canada (other than a supply by way of sale – see Section 7.4);
- supplies made by a non-resident in the course of a business carried on in Canada; and
- certain performances by a non-resident in Canada.

Other non-residents may apply to be registered and collect the tax, even if they are not required to do so. This will ensure that they are not placed at a disadvantage relative to their domestic competitors in Canada. Registered non-residents will be entitled to claim input tax credits under the normal rules in calculating their net tax remittances/refunds.

(b) Non-Resident Performers

Where a non-resident performer provides his or her services directly to a GST-registered person, such as a promoter or a theatrical company, the non-resident will not be required to charge tax, provided he or she is not otherwise engaged in another commercial activity in Canada. Since the payment to the visiting performer by the promoter or theatrical company will not entitle the promoter or theatrical company to any input tax credit, the value of the non-resident's services effectively will be taxed when the promoter or theatrical company charges admissions or attendance fees.

However, non-residents providing or staging a performance, exhibit, activity or event in Canada will be required to collect GST on any admissions or attendance fees they charge directly to spectators or attendees. An example of this would be ticket sales in Canada by a visiting foreign circus or a financial planning seminar given by a non-resident who charges a fee directly to each attendee/participant.

2.8 Operational Aspects

(a) Reporting Period

Registrants will calculate their net GST remittance or refund on a periodic basis – monthly, quarterly or annually, depending on sales volumes. Following each reporting period, a registrant will be required to file a GST return, and remit any tax due or claim a refund in respect of all of the registrant's commercial activities. For reporting purposes, every registrant will have a single fiscal year which will be divided into reporting periods in the case of monthly and quarterly filers. Registrants will have the option of selecting either the calendar year as their fiscal year or, if it is more convenient, their fiscal period for income tax purposes. An individual or trust with two or more fiscal periods for income tax purposes will be allowed to select any one of those fiscal periods as his or her fiscal year for GST purposes or, if the person so chooses, the calendar year.

The filing periods will be as follows:

- **Monthly** – registrants with annual revenue from taxable and zero-rated supplies greater than $6 million;
- **Quarterly** – registrants with annual revenue from taxable and zero-rated supplies of $6 million or less; and
- **Annual Filing with Quarterly Instalments** – registrants with annual revenue from taxable and zero-rated supplies not exceeding $500,000 will have the option of annual filing with quarterly instalments. This election will be made at the beginning of a registrant's fiscal year and will be binding on the registrant until the beginning of the following fiscal year. Quarterly instalments under this option will not be required where the net GST remittable for a year is less

than $1,000. The annual filing provisions are discussed in greater detail in Section 4.2.

Whether a registrant is required to file monthly will generally be determined by the registrant's total taxable and tax-free sales in the immediately preceding fiscal year. In other words, if this total exceeds $6 million, the registrant will be required to file monthly. However, if by the end of any quarter, the cumulative total of taxable and tax-free sales for the fiscal year exceed $6 million, the registrant will be required to switch to monthly filing as of the beginning of the following quarter.

Similarly, the determination of eligilibity for annual filing will be based on the registrant's sales in the immediately preceding fiscal year. However, where an annual filer's cumulative taxable and tax-free sales for the year exceed $500,000 by the end of either the first or second quarter of that year, the registrant will be required to revert to quarterly reporting periods in the next quarter. If a registrant who has elected to file annually exceeds the $500,000 threshold during the second half of the fiscal year, the registrant will be required to file quarterly only at the beginning of the following fiscal year.

Quarterly filers will have the option of filing monthly. This will be of benefit to those registrants making primarily zero-rated sales who are in a continual refund situation. An election to file monthly will be made at the beginning of the registrant's fiscal year and will be binding for the remainder of that fiscal year.

Both quarterly and monthly filers will be required to file returns within one month following their respective reporting periods. Vendors choosing the annual filing option with quarterly instalments will make their instalment payments on the last day of each fiscal quarter. An annual return reconciling the instalments to the registrant's actual tax remittable will be due at the end of the first fiscal quarter following the registrant's fiscal year.

(b) Reporting Entity

For GST reporting purposes, each corporation will be required to file one periodic return covering all of its commercial activities. However, it is common for corporations to divide their operations into divisions. If each division has a separate accounting system, and is identifiable by virtue of its activities or location, separate filing for each division will be allowed.

Notwithstanding an election for divisional reporting by a registrant, eligibility for the small traders' and filing thresholds will be determined on the basis of total taxable and zero-rated supplies by the registrant, not on a divisional basis. Moreover, each division will be required to adopt the same reporting periods for GST purposes. Special rules will apply in the case of a self-employed individual engaged in different commercial activities with different year ends.

Divisional reporting also will be allowed for charities, non-profit organizations, governments and selected public bodies.

(c) Remittances/Refunds

Remittances of any net GST due must accompany the registrant's return. Tax returns for monthly and quarterly filers will have to be filed within one month following the end of a registrant's reporting period. Penalty and interest at prescribed rates will be charged from the due date of the return on any tax remaining unpaid.

GST refund claims also will be made in the registrant's periodic return. Outstanding refund claims will be credited with refund interest beginning 21 days after the date the registrant's return is received by Revenue Canada.

3. Defining the Tax Base

The GST will apply to a very broad base covering the vast majority of goods and services consumed in Canada.

This section identifies the key tax-free and tax-exempt categories of goods and services under the GST. Certain additional exemptions for supplies made by the charitable, non-profit and public sectors, are described in Sections 8 and 9.

In the case of tax-free items, no tax will be charged on the supply of the good or service – that is, a zero rate of tax will be imposed on the supply. Nevertheless, vendors will be allowed to claim input tax credits for all tax paid on purchases relating to any tax-free supplies they make.

Tax-exempt supplies also will not be subject to tax at the time of sale. However, vendors will not be allowed to claim input tax credits for tax paid on purchases relating to these supplies.

3.1 Tax-Free Items

(a) Basic Groceries

(i) General

In December 1987, the government indicated that basic groceries would not be included in the base for the new sales tax. This decision reflected the widely held view of Canadians that, as a general principle, basic foodstuffs should not be taxed.

In keeping with this commitment, basic groceries – covering the overwhelming majority of sales of food for preparation and consumption at home – will be tax free under the GST. However, consistent with their treatment under the existing federal sales tax, soft drinks, candies and confections, and snack foods will continue to be taxable, thus requiring definitions to differentiate these categories from basic groceries.

Drawing borderlines of this kind is an inherently difficult exercise. No matter how the lines are drawn, the great variety of food products makes it virtually impossible to remove every possible anomaly.

Accordingly, for purposes of the GST, the definitions of soft drinks, candies and confections and snack foods will be virtually the same as those currently contained in the *Excise Tax Act*. These are summarized below.

Soft drinks and similar beverages:

- carbonated beverages;
- certain non-carbonated fruit juice beverages containing less than 25 per cent fruit juice by volume; and
- non-alcoholic malt beverages.

Candies and confections:

- chocolate bars;
- chewing gum;
- candy floss; and
- other types of candies.

Snack foods:

- potato chips, popcorn, cheese puffs and similar products;
- salted nuts and seeds;
- granola products (other than breakfast cereals);
- snack mixtures of seeds, nuts, dried fruit;
- flavoured ice and ice waters;
- pre-packaged individual servings of ice cream, sherbet, frozen yogurt, frozen pudding and similar products;
- fruit based snack foods such as fruit bars, drops, rolls; and
- pre-packaged individual servings of cake, cookies or pastry.

(ii) Restaurant Meals and Take-Out Prepared Foods

Restaurant meals and take-out prepared foods are not groceries. Accordingly, they will be included in the tax base for the GST. This is consistent with their treatment under the majority of provincial retail sales taxes.

As a result, just as with soft drinks, snack foods, candies and confections, definitions are required to differentiate this category of taxable items from basic groceries. And once again, some inevitably difficult definitional issues arise – especially given the variety of these products and the wide range of establishments selling them.

For example, is a fully prepared, heated and ready-to-eat meal purchased at a take-out establishment, but consumed at home a grocery? If the same establishment offers its patrons the opportunity of simply consuming the identical meal at tables on its premises without additional services, has the nature of the product changed? Given that there appears to be no significant difference between the two products, both should be treated in the same way for the purposes of the GST. In this instance, they should both be taxable.

Provinces confront many of the same choices in attempting to differentiate restaurant meals and take-out foods from basic groceries for purposes of their sales taxes. In this regard, a common feature of many provincial sales taxes is the use of *de minimis* thresholds for individual restaurant bills, below which no tax is charged. Provincial thresholds currently vary significantly – from one dollar in New Brunswick to six dollars in Manitoba.

Under the GST, however, the use of a *de minimis* threshold would pose substantial difficulties.

First, given that provincial *de minimis* thresholds vary by level and by application, as a general rule the federal and provincial thresholds differ. The existence of two separate and different thresholds would create considerable complexity for vendors, particularly for small businesses.

Second, a federal *de minimis* would not be compatible with streamlined accounting systems which, as a practical matter, are essential to reduce the compliance burden for small businesses such as convenience stores and grocery stores, which sell both tax-free basic groceries along with many taxable products. With these streamlined accounting procedures, small businesses selling both federally taxable and tax-free goods will not have to determine the federal as well as the provincial tax status of each sale at the cash register. Rather, they will be able to determine the federal tax on their sales based on their purchase records. (These rules are described in detail in Section 4.)

While streamlined accounting systems have the advantage of effectively removing the calculation of the GST from the cash register, they do require that the tax status of each item be known in advance of the time of sale. This is inconsistent with the use of a *de minimis* threshold which, by its nature, implies that the tax status of the item can only be determined at the time of sale, when the total bill is known.

For these reasons, a *de minimis* threshold for restaurant and other prepared meals under the GST appears to be an impractical option.

Two alternative approaches to incorporating restaurant meals and take-out prepared foods in the tax base for the GST are set out below. They differ

primarily in the balance they strike between simplicity for vendors and consistency in the treatment of similar food products.

The first method relies primarily on the nature of the vendor – the establishment itself – to determine the tax status of the sale and, in that sense, is similar to the approach generally adopted under provincial sales taxes. In contrast, the second approach turns solely on the nature of the product sold to define its tax status. Under this method, a specific list of prepared food products would be taxed regardless of the type of establishment from which they are sold.

Although in different ways, both approaches achieve two critical objectives: first, while restaurant meals and take-out prepared foods are incorporated in the tax base, basic groceries remain tax free; and second, both maintain competitive equity between firms competing most directly with one another.

Before taking final decisions on which of these two approaches is the most practical means of applying the GST to restaurant meals and take-out prepared foods, the government will want the views of consumers, the restaurant industry and the grocery products sector.

Option 1: Tax Status Based on Nature of Establishment

Under this option, the treatment of restaurant meals and take-out prepared foods would fall under three categories, based on whether they were sold in an eating establishment, a combination grocery store/eating establishment or a grocery store itself. In turn, the definitions of these three categories of establishments depend upon the extent to which their sales consist of prepared foods. For the purposes of the GST, the latter would be defined to include:

- heated food;
- prepared salads;
- sandwiches;
- combination food platters such as cheese trays;
- ice cream cones, sundaes and similar single serving products dispensed on the premises;
- drinks dispensed on the premises; and
- sweetened baked goods.

Sales by Eating Establishments

Eating establishments would be defined to include any establishment **where all or substantially all sales were of prepared foods** or otherwise taxable food products (such as candies, soft drinks, or snack foods).

Any establishment falling under the definition of eating establishment **would be taxable on all their sales of food and drink**. The only exception would be food that is in a form clearly not suitable for immediate consumption – for example, a bag of coffee beans – which would be tax free even when sold by an eating establishment.

With this approach, establishments selling restaurant meals and/or take out prepared foods which compete most directly with each other would be treated in the same manner.

Typically included in this category of establishment would be eat-in restaurants, fast food restaurants, take-out establishments, cafeterias, pubs, convention centers, lunch counters, mobile canteens, snack bars, vending machines, catering services, or facilities from which food and beverages are dispensed at an exhibition, fair or sporting event.

Sales by Combination Retail Outlet/Eating Establishments

This category would be defined to include establishments which dispense beverages on the premises and where sales of prepared foods/beverages and other taxable food products constitute the majority of their total sales of food and beverages.

Unlike eating establishments, where all sales of food products would be taxable, establishments falling under this second category **would be taxable only on their sales of prepared foods** – that is, they would be taxable on:

- heated food;
- prepared salads;
- sandwiches;
- combination food platters such as cheese trays;
- ice cream cones, sundaes and similar single serving products dispensed on the premises;
- drinks dispensed on the premises; and
- sweetened baked goods.

By applying tax to these products, this treatment reflects the fact that businesses in this category compete with restaurants and other eating establishments. However, recognizing that they also compete with grocery stores and other retail outlets, their sales of other food products – i.e., basic groceries – would remain tax free.

Sales in Grocery Stores

Included in this category would be retail outlets which do not dispense beverages on the premises or whose sales of prepared foods and otherwise taxable food products account for less than 50 per cent of their total food sales. This would include, for example, most grocery stores and similar retail outlets. To reduce competitive inequities between these types of businesses and actual eating establishments, the former would be taxable on most of their sales of prepared foods, as defined above. However, unlike combination grocery store/eating establishments, these businesses would not be taxable on their sales of sweetened baked goods. Hence, purchases in grocery stores of muffins, doughnuts, cakes, pies and similar products would be tax free.

Option 2: Tax Status Based Solely on Nature of Product

The alternative to an approach based on the nature of the establishment is simply to identify a list of prepared food items which would be taxable regardless of the type of establishment selling them. Under this approach, the following would be subject to GST in all instances:

- prepared meals sold for a single price;
- heated food;
- prepared salads;
- sandwiches;
- combination food platters, such as cheese trays;
- ice cream cones, sundaes and similar single serving products dispensed on the premises;
- drinks dispensed on the premises; and
- single servings of cake, pie, or dessert pastries.

Summary of Two Approaches

The first option ensures that sales of all food products in a restaurant are treated consistently – they are all taxable. As a result, the operation of the tax would be very straightforward for these establishments and their patrons. Set against this is the disadvantage of minor differences in the treatment of similar products depending on the nature of the establishment in which they are sold.

The second approach would eliminate these minor anomalies because products defined as prepared foods, would always be taxable, notwithstanding the nature of the establishment in which they are sold. However, this approach would be

somewhat less straightforward for consumers and would result in some complexities for eating establishments in complying with the tax, in that they would have to distinguish between their taxable and tax-free sales.

(iii) Exceptions Regarding Taxation of Prepared Meals

Notwithstanding which option is chosen for the treatment of prepared meals, the following foodservices will be **exempt** under the GST:

- **foodservices included as part of a basic fee for exempt accommodation**. Hence, tax will not be levied on foodservices provided to residents of nursing homes, university residences, or boarding homes;
- **meal plans providing all meals for a continuous period of one month or more**. Under this provision, for example, university students living off-campus will be provided with the same treatment as students living in university residences if they purchase a meal plan.
- **prepared meals served in a primary or secondary school**, other than meals supplied by a catering service at private parties, receptions, meetings or other similar occasions or events taking place at the school.
- **prepared meals supplied by Meals On Wheels or under a similar program** operated by a charity or non-profit organization to provide meals to aged, infirm or disabled individuals in their homes; and
- **food and drink supplied by a charity or non-profit organization in the course of relieving poverty, suffering or distress**.

(b) Agricultural and Fish Products

The simplest mechanism for removing basic groceries from the tax base is to zero rate them throughout the production-distribution chain. As a result, sales of agricultural products, farm livestock, fresh-caught fish and other seafood products will be tax free under the GST.

This will cover all but a few sales of produce by farmers and fishermen. Sales of agricultural and fish products which will be taxable include:

- cut flowers, foliage or trees;
- bedding plants, sod, living trees;
- soil and soil additives;
- seeds and natural fertilizer, except where sold in bulk;
- bait;

- wood;
- horses;
- wool, other than in an unprocessed state; and
- fur and animal hides.

(c) Prescription Drugs

The sale of prescription drugs is regulated by both the federal and provincial governments. In effect, the federal legislation sets out standards identifying drugs which must be sold on prescription throughout Canada. Provinces may, if they wish, require other drugs to be sold on prescription in their jurisdictions.

The following drugs, which must be sold under prescription under federal law, will be tax free under the GST.

- any drug containing a drug described in Schedule F to the Food and Drug Regulations made under the *Food and Drug Act*;
- any drug described in Schedule D and any drug or substance included in Schedule G to the *Food and Drug Act*; and
- with certain exceptions, any drug containing a substance described in the schedule to the *Narcotics Control Act*.

A number of drugs which do not require prescription under federal legislation, but which are used to treat life-threatening conditions, currently are exempted from federal sales tax. Even where they are not sold under prescription, these drugs will be tax-free under the GST. They are:

- Digoxin
- Digitoxin
- Deslanoside
- Erythrityl Tetranitrate
- Isosorbide Dinitrate
- Nitroglycerine
- Prenylamine
- Quinidine and its salts
- Aminophyline
- Oxtriphylline

- Theophylline
- Theophylline Calcium Aminoacetate
- Theophylline Sodium Aminoacetate
- Medical oxygen
- Epinephrine and its salts.

In addition to this list of drugs, drugs and medicaments for human use sold under the prescription of a medical practitioner authorized to write prescriptions will be tax free. As a result, all sales of prescription drugs for human use, not only those required to be prescribed by federal law, will be tax free when sold to a final consumer.

Drugs for animal use prescribed by veterinarians will be taxable under the GST.

Mechanism for Removing Prescription Drugs From Base

Drugs required under federal legislation to be sold under prescription, as well as those non-prescription drugs specified on the above list, will be tax free throughout the production-distribution chain. As a result, institutions such as public and private hospitals will be able to make bulk purchases of the prescription drugs on a tax-free basis. Other drugs will be taxable throughout the production-distribution chain, but when prescribed by a medical practitioner will be sold tax free at the retail level (with full input tax credits to eliminate tax paid at prior levels).

(d) Medical Devices

Tax-free medical devices under the GST will essentially include those which are currently exempted under the federal sales tax.

Hence, the major categories of tax-free medical devices will include:

- canes, crutches, wheelchairs, ramps and similar aids to the mobility of the disabled;
- artificial eyes, teeth, limbs, and orthopaedic braces;
- medical and surgical prostheses including surgical implants, and ileostomy, colostomy, and similar articles designed to be worn by an individual;
- hospital beds;
- artificial breathing apparatus for individuals afflicted with a respiratory disorder;
- hearing and speaking aids;

- prescription eyeglasses and contact lenses;
- various diabetic supplies;
- selected devices specially designed for the use of the blind and the hearing or speech impaired; and
- devices specially designed for use by the disabled to enable them to operate household or office equipment, and motor vehicles.

In addition, purchases of replacement parts designed exclusively to be used in a tax-free medical device and charges for installation or repairs to medical devices (including parts supplied together with the repair service) will be tax free.

3.2 Tax-Exempt Supplies

(a) Health Care Services

For all intents and purposes, health care services will be exempt from GST. These fall under two broad categories.

(i) Institutional Health Care Services

Health care services provided by a public or private hospital, nursing home, or a facility offering similar services for children or for the mentally disordered will all be tax exempt. The definitions for these services will be based on the definitions contained in the *Canada Health Act* and *Regulations* for hospital services, nursing home intermediate care and adult residential care services. In addition, private nursing services provided to these institutions or to individuals in their homes will be exempt.

The health services exemption will apply to fees charged by health care institutions to their patients or residents to cover accommodation, meals and health and personal care services. Also exempt will be supplies of medical equipment by health care institutions (e.g. the lease of kidney dialysis machines). Separate charges for other services provided by these institutions that are not health related (e.g., parking and meals served in a cafeteria to visitors) will be taxable in the normal manner under the GST.

(ii) Health Care Practitioners

Under the Canadian Constitution, health care in Canada falls under the jurisdiction of the provinces. Accordingly, provincial health insurance coverage was used as the basis for the exemption for health care practitioners proposed in the White Paper: to the extent that a health care practitioner's service was paid for under a provincial health insurance plan, it would be exempt under the new

tax. This basic treatment will be maintained under the GST. However, the White Paper approach will be modified to make the exemption for services provided by health care practitioners more consistent across provinces and reduce compliance problems for those practitioners whose services are only partially covered by a provincial medicare plan (for example, where per visit or annual limits are applied to the insurance coverage).

Specifically, the health services provision will be expanded to exempt the following list of health care services in all jurisdictions in Canada, regardless of whether they are covered by a provincial medicare plan:

- physicians' services, except for purely elective cosmetic surgery;
- dental services, except for purely elective cosmetic dental services;
- optometric services;
- chiropractic services;
- osteopathic services;
- physiotherapy services; and
- chiropody and podiatry services.

All of these services are funded, in whole or in part, by health insurance plans in two or more provinces.

A health care practitioner generally will have to be licensed or otherwise certified to practice in the jurisdiction in order for his or her services to be exempt from GST. In the event that no such licensing or certification requirements exist for the profession in a particular province, to be eligible for the exemption, practitioners will have to demonstrate that they possess qualifications equivalent to that required in other provinces where such certification is necessary.

(b) Educational Services

The exemptions for educational services will fall under the following categories:

(i) Elementary and Secondary Schools

Elementary and secondary schools which fall within the jurisdiction of the various school boards or boards of education under provincial authority, as well as private, non-profit elementary and secondary schools which follow the approved curriculum of their province will not be required to charge tax on the instructional services which they supply to elementary and secondary school students. The supply of extra-curricular courses providing second language instruction in either of Canada's two official languages will also be exempt. These exemptions will

apply to school-organized activities which are supplied for the benefit of elementary and secondary school students.

In addition, private tutoring which provides instruction in the required subject matter of an academic course forming part of a provincially approved elementary or secondary school curriculum will be exempt. This will include tutoring in a program of instruction leading to credit for courses in a provincial curriculum.

(ii) Publicly Funded Colleges and Universities

Publicly funded colleges and universities will be exempt with respect to their supplies of instruction in courses which can be taken for credit leading to diplomas and degrees, whether that instruction is supplied as part of their regular full-time programs or as part of their extension or adult education programs. In addition, these institutions will not be required to charge tax on courses providing second-language instruction in either of Canada's two official languages, whether or not such courses are provided as part of a degree program.

(iii) Courses for Entry into Regulated Professions or Occupations

Many professional organizations are statutorily empowered to regulate the practice of their profession or occupation. An exemption will be provided for instruction in courses, or examinations, supplied by or required by such organizations for the purpose of obtaining, maintaining or upgrading a professional accreditation required for the practice of those professions or occupations. As a result, bar admissions courses, for example, provided by a provincial law society will be exempt.

(iv) Training in Private Vocational or Language Schools

Instruction in courses which are part of a program to develop or enhance students' occupational skills will be exempt when supplied by establishments or organizations which are organized and operated primarily to supply those services. These include private secretarial schools and business colleges.

To be exempt, courses must be designed primarily to develop occupational skills and must be part of a program leading to a diploma or certification of competence similar to that provided by a community college or similar institution. Hence, as a general rule, instruction and training in sports, recreational or cultural activities such as dancing, skating, wine-tasting, cooking, sailing, or swimming will be taxable.

Establishments or organizations which are operated primarily to provide second-language instruction in one or both of Canada's two official languages will also be exempt.

The above exemptions are limited to supplies of instruction. Other supplies by educational institutions or establishments, such as bookstore sales or parking services, will be subject to the normal rules.

(c) Day-Care Services

Day-care services provided on a non-profit, commercial or public basis will be tax exempt. These will include services the primary purpose of which is to provide care and supervision to children under 14 years of age for periods normally less than 24 hours per day. This exemption will include services in private residences on an informal basis and those services provided in provincially licensed centres. It will also cover nursery school services, after-school programs offered by schools and community centres, and day camps.

(d) Legal Aid Services

Legal services provided under a provincially authorized legal aid program will be tax exempt. This will include payments by the client in respect of the legal aid services and payments by a legal aid society to a private lawyer for legal services.

4. The GST and Small Business

The basic operation of the GST incorporates a number of important features for all businesses which will reduce the compliance burden which might otherwise have been associated with the new tax. For example, the documentation requirements have been designed to minimize changes in existing business practices. For the most part, the documents used to support input tax credit claims will be virtually the same receipts and invoices currently retained by businesses to comply with the *Income Tax Act*.

As a result, for businesses making only taxable purchases and sales, compliance will be straightforward since they will largely be able to calculate the tax, using existing record-keeping systems.

Nevertheless, the government recognizes that small businesses may have more limited administrative resources at their disposal than their larger competitors. Moreover, the new tax has the potential to introduce a greater degree of complexity for certain small businesses – particularly those selling a combination of taxable goods and tax-free basic groceries at the retail level.

Consequently, a number of special measures will be adopted to reduce further the overall compliance burden for small business and to address specifically the problems which could otherwise be created for small retailers of groceries. These include:

- a $30,000 small traders' threshold below which vendors will not be required to register or collect and remit GST – thus allowing many small businesses to operate without having to administer the GST;
- optional annual reporting with quarterly instalments for registrants with annual sales below $500,000 – hence, reducing the frequency with which small businesses are required to calculate their tax remittable;
- streamlined methods of accounting for firms selling both taxable goods and zero-rated basic groceries at the retail level; and
- a small business administration fee to help offset compliance costs.

These special features will ensure that the compliance burden associated with operating the GST is kept to a minimum. The remainder of this chapter describes each measure in more detail.

4.1 Small Traders' Threshold

The $30,000 small traders' threshold will ensure that very small businesses will face no additional compliance burden as a result of the introduction of the GST.

A small trader will be any person with annual revenues of $30,000 or less from taxable and/or zero-rated supplies. Small traders will not be required to register with Revenue Canada, or collect and remit GST on their sales, nor will they be able to claim input tax credits for the GST paid on their purchases. In effect, they will be able to conduct their business outside the scope of the GST system.

The small traders' exemption will not apply to sales of real property. Receipts from the sale of capital property (whether it be real or personal property) will not be used in determining whether the vendor qualifies as a small trader.

Small businesses selling directly to final consumers will benefit from the small traders' threshold. However, some small traders selling primarily to registrants – i.e., to other businesses that are claiming input tax credits – may prefer to be registered. Otherwise, they would face a disadvantage in competing with larger firms because their own inability to claim input tax credits would result in the cascading of tax on their sales to their own business customers. In order to accommodate these vendors, persons qualifying for the small traders' threshold will have the option of applying to become a GST registrant. This application will be subject to the normal test that the person is actually engaged in a commercial activity.

A small trader who elects to become a GST registrant will be bound by that election for the balance of the fiscal year in which the election is made and for the subsequent fiscal year, or until the trader ceases to engage in a commercial activity, whichever is earlier.

The small traders' exemption will also apply to supplies made by charities, non-profit organizations, selected public sector organizations and governments. The application of the threshold to charities and non-profit organizations is described in more detail in Section 8.

4.2 Annual Reporting/Quarterly Instalments

In general, registrants with sales up to $6 million annually will file quarterly or, if they elect to do so, monthly tax returns. However, vendors with annual revenue from taxable and zero-rated supplies not exceeding $500,000 will have the option at the beginning of each fiscal year of electing to file annual returns and make four quarterly instalment payments of tax during the year.

The payment and reporting schedule for vendors choosing this option will be as follows:

- the quarterly instalments will be due by the last day of each quarter in the fiscal year; and
- the annual return reconciling the quarterly instalments with the registrant's actual tax payable for a fiscal year will be due within three months from the end of the fiscal year.

Registrants electing to file annually will be able to determine their quarterly instalment payments in one of two ways:

- First, registrants may simply base their instalments on the net tax payable in the previous year. This approach will provide certainty for vendors because, as is the case under the *Income Tax Act*, no penalties or interest will apply if each instalment is at least one quarter of the previous year's total net tax payable.

- Second, registrants will have the flexibility to make instalments based on their estimated sales for the year. As under the *Income Tax Act* penalties and interest will be charged on late or deficient instalments. Registrants will also earn interest on instalment overpayments, but this interest can only be used to offset any penalties and interest charged on late or deficient instalments for the year.

Registrants will also be able to reduce their instalments during the year if circumstances change and their net tax payable for the year is less than originally expected. This could occur if sales volumes fall, or an unanticipated capital purchase generates a large input tax credit.

Finally, registrants will not be required to make quarterly instalments during any year in which the sum of their instalments would be less than $1,000.

In the year of implementation, registrants choosing this option will, by necessity, have to base their instalments on an estimate. In order to make the transition to the tax as simple as possible, for the first year, vendors will be able to use a prescribed percentage of their total sales for the last fiscal period ending before 1991 as the base on which to calculate their instalments. No penalties and interest will be charged if each instalment payment equals at least one-quarter of this amount. However, registrants will be able to make lower instalment payments if they wish. In this case, penalties and interest will only apply if the instalment base they choose turns out to be less than 75 per cent of the net tax to be remitted for the first year under the new system.

This general approach to the transition period will be suitably modified for businesses whose fiscal periods do not coincide with the calendar year.

4.3 Streamlined Accounting

Compliance with the GST will be straightforward for registrants making only taxable purchases and taxable sales. These vendors will be able to calculate the GST collected on their sales directly from existing invoices or cash register tapes. Calculation of the GST on sales will also be relatively straightforward for businesses making both taxable and zero-rated sales if they have moderately sophisticated cash registers.

However, the interaction of the GST and the provincial sales taxes could increase complexity at the check-out counter for some small retailers – those selling a combination of taxable goods and zero-rated basic groceries who do not have sophisticated point-of-sale equipment.

For these businesses, in the absence of simplification measures, cashiers would need to identify both the federal and provincial tax status of each good sold. Moreover, cash registers would have to be modified to accommodate the operation of two sales tax systems at the point of sale.

To address this issue, two streamlined methods of accounting for the GST will be available to registrants selling a combination of taxable goods and zero-rated basic groceries at the retail level and with annual revenue from these sales not exceeding $2 million.

Vendors using either of these two methods will not need to distinguish between their sales of taxable goods and tax-free basic groceries at the check-out counter. Rather, they will determine the tax on their sales based on the tax status of their purchases of goods for resale.

As a result, it will be unnecessary for vendors using these methods to operate the GST at the cash register. That is, cashiers will not have to identify the federal tax status of each item at the check-out counter. Not only will this substantially simplify the operation of the tax for these retailers, but it will also not require vendors to modify their existing cash register systems. The government will provide vendors using these accounting practices with signs for posting in stores describing which categories of goods are subject to the tax.

Streamlined Accounting – Method 1

Under this method of streamlined accounting, retailers will determine the net tax owing for any period based on their **purchases** of taxable goods for resale during the period.

The value for tax will be computed using the retailer's regular selling price of the taxable goods purchased for resale. For example, in many instances, retailers simply adopt retail prices suggested by their suppliers. This easily identifiable list would then become the "regular selling prices" for the purposes of this accounting method. In other circumstances, where the retailer typically determines selling prices by applying a constant mark-up to purchase prices, the calculation of the GST using this streamlined method of accounting also would be straightforward.

Of course, if the retailer departs from the regular selling prices – for example, as a result of a sale – the actual selling price will be used.

Tax from sales of services, for example, video rentals, will have to be accounted for separately.

In calculating the net tax remittance for the period, the value of input tax credits, computed in the normal fashion, will be subtracted from the amount of tax on sales calculated using this method.

Given that, under this system, the tax on sales will be based solely on the purchases of taxable goods, those taxable goods held in inventory at the time a retailer elects to use this system will not automatically be subject to tax when they are eventually sold. In recognition of this, upon electing to use this system, a retailer will be required to remit GST on inventory of taxable goods for resale, valued at their regular selling prices. To facilitate this transition, the retailer will be permitted to remit this tax in four equal payments over the course of the first year that the vendor is on this system. If the retailer subsequently elects to opt out of this system, tax on the regular selling price of the retailer's inventory of taxable goods at the date of the changeover will be credited to the retailer at that time.

Many vendors may choose to adopt this streamlined accounting approach from the outset of the GST. As discussed in Section 12, with the introduction of the new tax, businesses will be eligible for a rebate of the federal manufacturers' sales tax contained in inventories held on January 1, 1991. As a further simplification measure, retailers using this method will be permitted to ignore the remittance of the GST on their inventories held on that date as long as they forego claiming the federal manufacturers' sales tax rebate on such inventories. Hence, these retailers will not need to undertake an inventory valuation upon the introduction of the GST. They will, nevertheless, be eligible to receive a credit for the GST on their taxable inventory if they later opt out of this method of streamlined accounting.

Streamlined Accounting – Method 2

In a manner similar to the streamlined accounting system described above, under Method 2, retailers will also estimate the tax on their sales based on their purchase records, thereby avoiding complexities at the check-out counter.

However, rather than using the retailer's actual selling prices of taxable goods for resale, this method will rely on a prescribed standard mark-up for basic groceries to compute the GST on the vendor's sales. Under this method, the vendor will follow the three-step calculation set out below.

- **First**, estimate sales of tax-free basic groceries by multiplying grocery purchases by a prescribed mark-up.
- **Second**, determine taxable sales by subtracting the above estimate of tax-free sales of basic groceries from the vendor's total sales for the period.
- **Third**, multiply this estimate of taxable sales by the tax fraction (9/109) to determine the tax on sales for the period.

Input tax credits will then be subtracted from the tax on sales in the normal manner and the balance remitted to Revenue Canada. (See Table C.1 for an illustrative example.)

Table C.1

Streamlined Accounting for Retailers – Method 2

	Purchases for resale (GST inclusive)	Sales (GST inclusive)
	(dollars)	
Actual		
Zero-rated basic groceries	50	
Taxable (detergent, etc.)	150	
Total	200	260
Simplified accounting		
(1) Groceries purchased for resale		50
(2) Prescribed percentage mark-up for groceries (illustrative)		1.2
(3) Equals: Estimated sales of groceries (1) × (2)		60
(4) Total sales		260
(5) Estimated taxable sales (4) – (3)		200
(6) Tax on sales 9/109 × (5)		16.50

Registrants using this method to calculate their net tax remittable will be able to file quarterly or, if they are eligible, annually with quarterly instalments.

Given that this method relies on a prescribed mark-up for zero-rated basic groceries as the basis for calculating taxable sales, the estimate of taxable sales will be accurate as long as a registrant's average mark-up on groceries approximates the prescribed rate. If, however, a vendor's average mark-up on these groceries is significantly different from the prescribed mark-up, this method could over- or underestimate the tax which would otherwise have been remitted on the sales of taxable goods under the normal calculation of the tax. This potential inaccuracy is particularly important for vendors who sell a very high proportion of basic groceries. To safeguard against this, upper and lower limits will be placed on the amount of the tax payable on sales of taxable goods determined by this method.

Finally, unlike Method 1, the calculation of tax on sales using this system of streamlined accounting automatically ensures that all taxable goods held in inventory when the retailer begins to use this system are subject to tax when they are sold. As a result, under this system there is no need for the retailer to calculate separately and to remit GST on the regular selling price of the vendor's inventory. Similarly, where a vendor opts out of this method of streamlined accounting, no credit will be provided for tax on the vendor's inventory of taxable goods at that time.

As a consequence of this treatment, retailers choosing this method will be rebated the federal manufacturers' sales tax in their inventories held on January 1, 1991 in the normal fashion.

Summary of Two Approaches

Further refinements will be required to the methods of streamlined accounting described above. To this end, the government will consult with the small business community and, in particular, with small retailers of basic groceries, to finalize the operational details of the streamlined accounting systems. Among other areas, the government will want advice on:

- mechanisms by which the calculation of retailers' regular selling prices of taxable goods may be simplified;
- the value of the prescribed mark-up rate for basic groceries under Method 2, including whether more than one prescribed rate for groceries would be appropriate (e.g., based on the size of firm); and
- the application of streamlined accounting to vendors selling both basic groceries and taxable prepared foods.

However, in assessing possible modifications to the methods of streamlined accounting presented here, or indeed, whether additional methods may be appropriate, it will be important to balance carefully the advantages of each new refinement against any potential increases in complexity for small vendors that these modifications might entail.

Transition

Businesses with sales in excess of $2 million annually will as a general rule be expected to comply with the tax without the use of streamlined accounting. However, there are a number of medium-sized stores selling both taxable goods and zero-rated basic groceries which do not have sophisticated cash register systems such as electronic scanners. As a result, the introduction of the GST could entail some significant transitional costs for these businesses.

To address this issue, as a transitional measure until 1993, these methods of streamlined accounting will also be available on a **preapproval** basis to independent retailers with sales of taxable goods and basic groceries between $2 million and $6 million annually and to separate retail establishments of a registrant with sales of these items less than $2 million annually.

These retailers will be able to apply to use streamlined accounting at the time of registration. Where it is clear that they would otherwise have difficulty complying with the tax, they will be eligible to use either of the two methods during the first two years the GST is in place. However, for this category of vendors, should they choose the first method of streamlined accounting, they will not be permitted to ignore the GST payable on their inventories by foregoing the FST rebate. In the case of Method 2, the prescribed mark-up to be used by these firms will be determined following consultations with the industry.

This provision will smooth the transition to the new tax for medium-sized firms which have not yet acquired sophisticated cash registers.

As well, the government will also introduce temporary changes to the *Income Tax Act* to facilitate the acquisition of the technology necessary to operate both the GST and provincial taxes without the need for streamlined accounting. All retailers purchasing specified electronic point-of-sale equipment and related inventory control systems prior to 1993 will be eligible for a 100-per-cent capital cost allowance (CCA). This special class will not be subject to the half-year convention.

This measure will assist those medium-sized retailers who will have to acquire this technology during the period. Moreover, it will provide an incentive for vendors of all sizes to purchase systems which will allow separate identification of the amount of federal tax at the point of sale.

4.4 Small Business Administration Fee

The simplification measures described in this section will significantly reduce the burden of complying with the GST for many small businesses. Nevertheless, in recognition of the fact that there will be some increase in compliance costs, an administration fee will be paid to small businesses. The fee will be available to registrants who are carrying on a business and have revenue from taxable and zero-rated supplies of $2 million or less in a full fiscal period.

The administration fee will be equal to 0.4 per cent of total revenue from taxable and zero-rated sales to a maximum of $600 annually. Registrants will calculate and claim the administration fee on the last tax return in respect of each fiscal year. The fee will be refundable to the extent that it exceeds the net tax remittance of the registrant.

4.5 Summary

The special measures for small businesses are summarized in Table C.2. For purposes of qualifying for these measures, these thresholds will generally be based on the sales revenue of the registrant itself and other persons associated with the registrant.

Table C.2

Small Business Measures

Revenue from taxable and zero-rated supplies	Measures
0 – $30,000	– Small traders' threshold; no requirement to register or collect and remit GST – Optional registration for businesses selling to other firms
Under $500,000	– Optional annual filing/quarterly instalments – Streamlined accounting for retailers selling taxable goods and basic groceries – Administration fee
$500,000 – $2 million	– Quarterly filing – Streamlined accounting for retailers selling taxable goods and basic groceries – Administration fee
$2 million – $6 million	– Quarterly filing – Streamlined accounting on a preapproval basis for certain retailers selling taxable goods and basic groceries until December 31, 1992
All registrants	– 100-per-cent CCA for electronic point-of-sale equipment and related inventory control systems purchased before 1993

5. The GST and the Consumer

From the point of view of the consumer, the existing federal sales tax has some important failings. The vast majority of Canadians are not even aware that they are paying it, and those who are aware cannot calculate the actual amount of tax that is paid on any given purchase. This disservice to consumers stems from the structure of the tax itself.

- First, the tax is applied on sales by manufacturers to wholesalers and retailers. These businesses, in turn, pass the tax on to consumers in the form of higher prices. The fact that tax is included in these prices is not apparent to the consumer. Moreover, because there are four different tax rates and because wholesale and retail mark-ups vary widely both across sectors and across similar products within a sector, the amount of tax as a percentage of the final selling price is highly variable. This makes it virtually impossible for even the informed consumer to know how much federal tax is being paid when buying a commodity.

- Second, federal sales tax is also imbedded in the prices of goods and services that are not nominally subject to tax. This arises because the tax now applies to a broad range of inputs into the Canadian production process. As a result of the tax, costs of production in Canada increase, and these increases are often passed forward to consumers in the form of higher prices. Notwithstanding the fact that no consumer can calculate this indirect sales tax component of retail prices, it is there nonetheless, imposing a hidden tax burden on virtually every good or service purchased in Canada.

The GST will be a visible tax. The essence of visibility involves the application of tax at the retail level on a very broad base with a uniform rate. This ensures that Canadians will know when and at what rate they are paying federal sales tax.

The government believes that a model presentation of the GST by retailers has two key components.

- Identifying separately the amount of tax on cash register receipts. This ensures that consumers will have a tangible record of the amount of federal tax paid on purchases.

- Prominently displayed prices within the store (e.g., shelf prices) should incorporate the GST, thereby informing consumers of the total of the cost of the good and the federal tax. This will assist them in making budgeting decisions as they shop, before they go to the check-out counter. Where vendors choose to incorporate the GST in their shelf prices, this fact should be clearly indicated.

Vendors will be encouraged to adopt this model approach for the presentation of the GST. However, not all firms will be able to do so, at least in the near term, because of the technological constraints imposed by the cash register systems that

are already in place in stores. These constraints will make it difficult for many retailers to identify two separate sales taxes – the provincial retail taxes and the GST – at the cash register simultaneously. Over time, as retailers upgrade their cash registers or introduce bar code scanning systems, it will become easier for them to identify the GST on register receipts in most stores. The federal government believes it is important to assist vendors to overcome these technological constraints on the model presentation of the tax. As a result, a 100-per-cent capital cost allowance will be provided for firms purchasing eligible electronic point-of-sale equipment and related inventory control systems prior to 1993.

Those vendors selling a mixture of taxable and tax-free items under both the GST and the provincial retail sales taxes (e.g., grocery stores) may face significant constraints in accounting for the federal tax at the cash register. As indicated in Section 4, small businesses in this situation will be able to adopt streamlined accounting procedures which will remove the need to keep track at the cash register of both categories of sales. As a consequence, however, these vendors will not be able to identify the amount of GST separately on cash register slips. This overall approach for small business reflects the government's commitment to ensuring that sales tax reform is practical. In this instance, it avoids forcing small businesses to make immediate and often costly changes in their cash register and accounting systems.

In all stores where the GST is included in the price, the government will provide retailers with the appropriate signs required to indicate this fact to consumers. The government will also be working with business associations and individual retailers to promote the model presentation of the tax. Moreover, the government will be consulting with business associations and advertising councils to promote consistent pricing and advertising practices.

Although the GST will be levied at a 9-per-cent rate, this does not mean that the prices of those goods and services subject to tax will increase by that amount. This is because the GST will be replacing an existing tax that is levied, directly and indirectly, at four different rates on a wide range of goods and services. The net effect of sales tax reform on the price of any good or service will be the combined result of removing the existing tax that is imbedded in prices now and then applying the new tax at a uniform rate of 9 per cent. Given that the GST will be charged at a uniform, lower rate on a much broader base than the current sales tax, there will be some shifts in the relative prices of goods and services as a result of reform. The price of previously untaxed items should increase, while the prices of many goods now taxed at the standard rate of 13 1/2 per cent (e.g., cars) should fall.

The government believes that there will be a number of forces operating to ensure that the savings from the removal of the existing FST will be passed on to consumers. First, and most important of these, will be the competitive pressures of the marketplace itself. With the elimination of the FST, each individual firm will have an incentive to reduce prices in order to gain an edge over its competitors. These competitors, in turn, will respond by matching price reductions in order to

maintain their market shares, thereby setting in motion a chain reaction that will effectively flow FST savings through to consumers.

To reinforce further the ongoing competitive pressures in the economy, the government will be working with wholesalers and retailers to ensure that they are fully apprised of the fact that the 13 1/2-per-cent federal tax on manufacturers' selling prices will no longer be in effect as of January 1, 1991.

Market forces will also be strengthened if consumers are in a position to make their own judgements about the price consequences of implementing the GST. The alert consumer is the best safeguard against unfair pricing practices. To assist consumers in this regard during the initial period of the GST, the government will establish a special office to help keep them informed about the effect on prices of the removal of the FST and the introduction of the GST. The office will be an independent body that will report to Parliament through the Minister of Consumer and Corporate Affairs. It will:

- in advance of the start-up of the GST, provide information on what consumers might expect in terms of price increases and decreases for key goods and services;
- receive and investigate consumer complaints about pricing practices;
- table regular reports in Parliament; and
- undertake and publish independent research into the consumer aspects of sales tax reform.

6. Transportation and Travel

6.1 Passenger Transportation Services

(a) Domestic

Generally, GST will apply to fares charged for domestic passenger transportation services provided by any mode, including buses, trains, taxis, ships and aircraft.

However, passenger surface transportation services provided by local or municipal transit services will be tax exempt. The treatment of municipal transit is discussed in Section 9.1.

As well, since the use of Canada's highway systems and related infrastructure will not be subject to tax, bridge, road and ferry tolls will be exempt from GST.

(b) Transborder Air Travel

In light of the homogeneous nature of the Canada-U.S. air travel market, transborder air travel will be subject to GST. This will include any transborder air travel ticket to the continental United States or the islands of St. Pierre and Miquelon, either purchased in Canada or with first emplanement in Canada. However, transborder air travel tickets purchased outside Canada and with first emplanement in the U.S. (or the Islands of St. Pierre and Miquelon) will not be subject to tax. This approach will also facilitate the integration of the GST with the existing air transportation tax, discussed below in subsection (e).

(c) International

With the exception of transborder air travel services, international passenger transportation, whether inbound or outbound, will be zero-rated. This will include any passenger transportation service that begins or ends at a point outside Canada, including round-trip international transportation services (i.e., a stop-over outside Canada for other than connection, refueling or servicing purposes).

(d) Continuous Journey

It is not uncommon, particularly in the area of air transportation, for a traveller to have a single ticket in respect of two or more transportation services. For example, a traveller may purchase an airline ticket for two flights: one from Winnipeg to Toronto in order to connect with another flight from Toronto to an overseas destination.

Where multiple transportation services are provided on a single ticket, these will be treated as one continuous service and taxed as such. In other words, there will be no requirement to prorate ticket prices in order to segregate domestic (and transborder) from international services: as long as there is at least one international origin, destination or stop-over, the entire ticket will be treated as being in respect of a single international transportation service and zero-rated as such.

In those cases where a combination of domestic and international passenger transportation services are provided as part of a continuous journey, and separate tickets are issued to the traveller for each portion of the journey, the domestic ticket will be considered to be part of an international travel service whether or not the different tickets are in respect of the same mode of travel. Journeys of this type will be zero-rated. This rule will apply where all of the tickets are for the same traveller, purchased at the same time, and all intermediate stop-overs are for connection, refueling or servicing purposes only.

(e) Air Transportation Tax

The current air transportation tax (ATT) is a cost recovery measure designed to pay for airport facilities/services and in-flight navigation systems provided by Transport Canada. The ATT represents part of the cost of air travel services consumed. As such, where applicable, GST will be calculated on the ATT-included price of airline tickets.

The ATT will be modified to reduce the impact of the imposition of GST on domestic and transborder air travel. The present *ad valorem* rate of 10 per cent plus $4, to a maximum of $50 per ticket, on tickets purchased in Canada for air travel within the taxation area (Canada, the U.S. and the Islands of St-Pierre and Miquelon) will be reduced to 5 per cent plus $10, to a maximum of $40 per ticket. The flat tax of $19 on tickets for travel from Canada to overseas destinations will be increased to $40 per ticket. Specifically, the $40 tax will apply to all overseas tickets purchased in Canada or with first emplanement in Canada. The $19 flat tax will continue to apply to tickets purchased outside Canada for travel to Canada. As noted in subsection (b) above, GST will also apply to tickets purchased in Canada for domestic and transborder air travel, but not to tickets purchased in Canada for overseas air travel.

(f) Miscellaneous Charges

Excess baggage charges are incidental to the supply of passenger transportation services. Their GST status will be the same as the particular travel service provided to the traveller purchasing the passenger transportation service: if the travel service is taxable, related excess baggage charges also will be taxable.

In-transit charges for supplies to passengers of items such as food and drink will be taxable if the supply is made between two domestic stops. This rule will apply

whether or not the passenger to whom the supply is made is holding a domestic or an international ticket. Where the supply is made between a domestic stop and a stop outside Canada, the supply will be zero-rated.

Ticket cancellation fees charged in Canada will be taxable whether or not the cancelled ticket is for an international or domestic service.

Ferry flight charges commonly are made by air carriers to charterers for the service of moving an empty aircraft from one place to another. While the object of a ferry flight may be to reposition an aircraft to provide passenger transportation services, the ferry flight itself is not a passenger transportation service. The charge for a ferry flight is more akin to a delivery or freight transportation charge and will be treated as such under the GST.

6.2 Freight Transportation Services

(a) Domestic

GST will apply to domestic freight transportation services provided by any mode. Taxable freight services will include services provided by common carriers, independent carriers and private carriers, as well as postal and courier services. Freight services provided partly outside Canada, where both the origin and destination are in Canada (e.g., coastal shipping or shipments routed through the United States) will be considered to be a domestic service and taxable as such. Registrants providing domestic freight services will charge tax on those services and, under the normal rules, will be allowed to claim input tax credits for any GST paid or payable on goods and services supplied to them in Canada. Tax paid or payable by a registrant purchasing domestic freight transportation services also will be creditable in the normal manner.

(b) International

Supplies of international freight transportation services – including both inbound and outbound services – generally will be zero-rated. However, given that it generally is not possible to ascertain whether postage stamps will be for domestic or international use at the time of sale, and the need to maintain equity in the treatment of postal and courier services, outbound international freight transportation services will be taxable if valued at less than $12.

An international freight transportation service will include any service provided for the movement of goods from a point inside Canada to a point outside Canada, or *vice versa*. For most carriers, this will be readily ascertainable from the origin and destination information currently provided on bills of lading.

In the case of an inbound international freight service, the service will be zero-rated if the origin specified on the covering bill of lading is a point outside Canada. However, where a bill of lading is issued for a transportation service

commencing and ending in Canada, the service will be subject to GST, even if the service commences prior to the point at which goods are released from Canada Customs.

It is not uncommon for goods destined for export to be shipped under two or more bills of lading for sequential parts of the journey. A typical case is where an exporter contracts with a domestic carrier to have goods moved to a domestic port, at which point another bill of lading is cut for the ocean leg of the journey. In the absence of any special rules to the contrary, the first carrier in this example would be required to charge GST on the services supplied to the exporter. Provision will be made to allow fully domestic freight services to be zero-rated where the contracting shipper provides a declaration to the carrier that the movement is part of a continuous outbound international move. Such declaration will be permitted if:

- all of the goods being shipped under the bill of lading are for export; and
- the goods are not to be further processed, transformed, modified or any way altered in Canada prior to exportation, except to the extent necessary or incidental to the actual transportation of the goods. For example, any necessary packing or refrigeration services provided by the carrier would not be an impediment to treating the move as part of an international service. On the other hand, the domestic movement of ore to a refinery for processing will not qualify as part of a zero-rated international movement, even if the refined product subsequently is exported. However, the subsequent movement of the refined product to an international destination will be zero-rated.

The shipper will be liable for tax and penalty in the case of a false or misleading declaration. In this situation, the carrier will be held jointly and severally liable unless he accepted the declaration in good faith and exercised due care in so accepting it.

Shippers will be required to maintain satisfactory proof of export where they have made a declaration to have a domestic movement treated as part of a zero-rated continuous outbound movement. Where a domestic movement is treated as part of a zero-rated outbound movement and, for unforeseen reasons, the freight subsequently is diverted to a Canadian destination, the movement will be treated as a taxable service in the normal manner.

(c) Interline Settlements

Interline settlements between carriers will not attract GST. Only the carrier who settles the freight bill with a customer (i.e., the shipper in the case of a prepaid move, or the consignee in the case of a collect move) will be required to collect the GST on the services. However, since interlining will be considered to be a commercial activity, carriers will still be able to claim input tax credits in the normal manner for any purchases related to their interlining activities.

(d) Miscellaneous Charges

It is normal practice for carriers to charge for a variety of services to their clients in addition to basic freight transportation services. These can include:

- storage and warehousing fees;
- loading and unloading fees;
- excess weight charges;
- refrigeration charges;
- demurrage fees; and
- packing fees.

For purposes of the GST, freight transportation services will be considered to include any such fees that are necessary or incidental to the basic transportation service provided. Consequently, their GST status will hinge on the status of the basic freight charge to any particular customer. However, where these charges cannot be related specifically to any given transportation service(s), or are billed by anyone other than the carrier providing the freight service, they will be treated the same as any other service; that is, taxable if performed in Canada and not otherwise zero-rated under the service export provisions described in Section 2.6.

6.3 Travel Agents, Travel Wholesalers and Tour Operators

Travel agents typically sell on behalf of other travel service providers (e.g., airlines, hotels, and tour operators). The agent's services are paid for by other travel service providers through commissions. No special rules will be needed where a travel agent does not purchase travel services, but merely acts as an agent; the agent's commissions will be taxable under the general rules or zero-rated under the export rules where the commission is received from a non-resident such as a foreign hotel. Domestic travel service providers registered to collect GST, of course, will be able to claim input tax credits for any GST paid on agents' commissions like any other GST-paid purchase.

Tour operators and travel wholesalers are distinguished from travel agents by the fact that they purchase travel services for resale purposes. On occasion, travel agents also act as tour operators when they purchase travel services for resale purposes.

Typically, a tour operator will purchase blocks of airline seats, hotel rooms, sightseeing excursions, etc. These are then broken up and re-assembled into individual tour packages for sale to travellers at one all-inclusive price.

Because they effectively are functioning as retailers engaged in the business of buying items for resale purposes, the GST status of tour operator sales will be determined by the GST status of the individual travel services they purchase.

Tour operators selling entirely domestic tours simply will charge GST on their selling prices and claim input tax credits for the GST paid on any domestic travel services purchased.

If a tour operator sells an entirely foreign tour package (where all of the components of the package are non-taxable), the tour will be zero-rated.

Tour operators selling tours involving a combination of taxable and non-taxable travel services (e.g., a tour package to the U.S. – involving taxable transborder air fare and non-taxable accommodation in the U.S.) will be required to pro-rate their selling prices according to the value of taxable and non-taxable elements in the package. This proration will be based on the relative cost of each of the travel service elements to the tour operator. For example, after claiming input tax credits for the tax on transborder air travel services, the operator's average net travel service costs per package sold might break down as follows:

	(dollars)	(per cent)
Round-trip flight from Toronto to U.S. (taxable)	200	40
Accommodation and sightseeing in U.S.	300	60
Total	500	100

Assuming, say, a 20-per-cent margin, the operator's selling price would be $600. Because 40 per cent of the operator's input travel costs represent taxable services, GST at the rate of 9 per cent would be calculated on 40 per cent of the operator's selling price. In other words, the value-for-tax on the tour would be $240, on which $21.60 in GST would apply. Prorating will be required only once in respect of any given tour package – when it is first costed out. Thereafter, the operator will know that the value for tax on all such packages sold will be a fixed percentage of the selling price – 40 per cent in the above example. As long as the mixture of input travel costs does not change significantly, the operator will continue to use this percentage to determine the value for tax of all such packages sold. To illustrate, if, in the above example, the operator sold some packages for $550 (instead of $600), the GST on the lower-priced packages would apply to 40 per cent of $550, or $220.

6.4 Tourist Rebate

A common feature of consumption taxes around the world and in Canada is the provision of rebates to foreign tourists of the sales tax paid on selected purchases. Recognizing the importance of tourism to Canada, non-resident individuals visiting Canada will be entitled to claim a rebate of the GST paid on goods purchased by them while in Canada, provided that the goods subsequently are exported. In addition, they will be entitled to claim a rebate of the GST in respect of hotel, motel or similar short-term accommodation in Canada.

The foreign tourist rebate program will be administered as follows:

- claims must be for a minimum rebate of $25;
- no rebate will be allowed in respect of alcohol, tobacco or motive fuel purchases;
- claims will have to be submitted to the Department of National Revenue within one year from the date on which the goods were purchased or the accommodation service was provided;
- goods for which rebates are claimed must be exported within 60 days of purchase;
- any rebate in respect of accommodation will be limited to 30 nights' accommodation per visit; and
- claims will have to be supported by evidence of purchase and, in the case of goods, the Minister of National Revenue will be given authority to require satisfactory evidence of export.

Foreign visitors may be provided accommodation in Canada as part of a package of services for which they pay a single, all-inclusive price (e.g., in the case of a tour package or convention). To simplify administration of the rebate in these instances, the visitor will be entitled to claim either the actual tax paid on the accommodation, if this can be shown, or a specified flat amount per night.

7. Real Property

7.1 Basic Approach

The tax will apply to all sales or rentals of real property – land and buildings – unless the sale or rental is specifically exempt.

The following real property transactions will be exempt from the GST:

- long-term residential rents;
- sales of used residential housing, unless the sale takes place in the course of a business involving the purchase, substantial renovation and resale of such dwellings;
- sales of personal-use land by an individual or trust; and
- most sales and rentals of real property by charities, non-profit organizations and selected public sector organizations.

Where the tax applies to real property, the rules will generally parallel those for the sale or rental of other goods and services. Developers and construction firms will collect tax on their sales of land and new construction and will claim input tax credits in respect of any taxed purchases of land, equipment, materials and services used in the course of their commercial activities. Similarly, owners of office buildings will collect tax on their rental receipts and claim input tax credits in respect of the taxed goods and services they acquire. Registrants purchasing or renting real property to which the GST applies will claim input tax credits in the normal manner.

The exemption for small traders will not apply to sales of real property – in other words, the fact that the vendor is a small trader will not affect the tax status of sales of real property. At the same time, however, the receipts from such sales, other than in the course of a real estate business, will not be included in the revenue used to determine whether the vendor is under the small traders' threshold. However, rentals will be treated the same as any other supply for purposes of the threshold.

The remainder of this section describes in more detail the exemptions for real property and outlines certain special rules relating to real property transactions.

7.2 Tax-Exempt Supplies

The exemptions for residential rents and used residential housing will rely heavily on the definition of a residential complex. A residential complex will include owner-occupied single family homes, semi-detached homes, condominiums and

multi-unit apartment buildings, together with the related land and common areas associated with such buildings.

An owner-occupied home will be treated as a residential complex where it is used primarily as such. Hence, even if it includes a room used as an office by a self-employed registrant, the entire home will still qualify as a used residential complex and therefore be exempt on resale.

The definition of residential complex will also include:

- summer cottages and other vacation homes;
- non-profit and private-for-profit nursing homes;
- facilities primarily used as a student residence at a university, college or school;
- group homes for the mentally or physically disabled; and
- residential accommodation supplied at a special work site or remote location as defined in Section 6(6) of the *Income Tax Act*.

However, the definition of residential complex will not include a hotel, motel or other similar establishment that provides all or substantially all of its accommodation for periods of less than 60 days.

(a) Residential Rents

All rentals of one month or more in a residential complex will be tax exempt. Thus, most apartment and house rentals will not be subject to tax. As a consequence, residential landlords will not be entitled to recover any tax paid on the purchase, repair or improvement of residential complexes.

On the other hand, all supplies of room rentals will be taxable in a hotel or motel that does not qualify as a residential complex. This will include occasional rentals of one month or longer. As a result, the owner of a hotel or motel will be eligible to claim full input tax credits for any taxable purchases, including land and buildings.

These rules relating to residential rents will reduce the circumstances in which taxpayers have to apportion their costs for purposes of claiming input tax credits as a result of receiving both taxable and exempt rentals. Nevertheless, prorating will still be required in some cases – for example, where a landlord receives significant short-term rentals from an apartment building.

The provision of ancillary services, such as cleaning, heating and electricity, as part of the rental charge will be exempt where the rental is exempt.

(b) Sales of Used Housing

The sale of a used residential complex – such as an owner-occupied home, an apartment building or a summer cottage – will generally be exempt. A residential complex will be considered used from the time it is substantially complete and either has been sold, or any residential unit therein has been occupied as a place of residence.

The exception is that the resale by a registrant of a used residential complex will be fully taxable where a registrant has previously claimed an input tax credit for any part of the acquisition cost of, or any capital improvements to, the residential complex. For example, a landlord may claim a partial input tax credit for the purchase of a new apartment building with the expectation of making significant short-term rentals. In this case, the subsequent resale of the building by the landlord will be fully taxable.

On the other hand, since an input tax credit will not be allowed for real property that is used primarily for the personal use and enjoyment of the owner (see Section 2.3), owner-occupied housing will continue to qualify for exemption on resale even if part of the home is used for business purposes. Accordingly, the vast majority of resales of owner-occupied homes will be exempt.

Where an owner-occupied residential complex is not used primarily for residential purposes, then only the residential portion of the building will be exempt on resale; the remainder will be taxable.

As discussed below, the exemption for used residential housing will not apply to a sale which takes place in the course of a business involving the purchase, substantial renovation and resale of such dwellings.

To provide greater certainty to the purchaser in these transactions, vendors will be required to supply purchasers of used residential buildings with a certificate stating that the property qualifies as a used residential complex for GST purposes. The vendor will be liable for tax in the case of a false certification. In this situation, the purchaser will not be liable for tax on the property providing due care and diligence was exercised in accepting the certificate.

(c) Personal-Use Real Property

Sales of real property by individuals or trusts (all of the beneficiaries of which are individuals), other than real property which was used or rented by the vendor in the course of a taxable commercial activity, or real property which is sold in the course of a business will be exempt.

This means that in most cases, individuals selling country properties, non-commercial hobby farms and other non-business land will not have to collect tax on the sale. However, where an individual sells land that was used in the vendor's business, or sold in the course of a business, tax will apply.

As in the case of used residential complexes, to increase certainty for the purchaser, vendors of such land will be required to provide the purchaser with a certificate stating that the property meets the conditions of the exemption.

(d) Farmland

Sales of farmland will generally be subject to the normal GST rules. Farmland will not be taxed if it is sold as part of the sale of a going concern (see Section 13.28). Other sales or leases of farmland, such as the sale of a portion of a farm to a developer, will be taxable in the normal manner.

Transfers of farmland will be exempt where the transfer is between family members.

(e) Condominium Fees

The services provided by a condominium corporation to the owner of a residential unit in that condominium, or to any tenant of such an owner, will also be exempt where the services are related to the upkeep and maintenance of the condominium complex and associated land.

7.3 Supplies of Real Property by Charities, Non-Profit Organizations, Selected Public Sector Organizations and Governments

(a) Charities, Non-Profit Organizations and Selected Public Sector Organizations

In general, sales and rentals of real property by these organizations will be exempt to reflect the essentially non-commercial nature of the vast majority of their supplies.

However, certain exceptions will be made where the supplies are clearly in competition with the for-profit sector.

The following supplies of real property by charities, non-profit organizations and selected public sector organizations will be taxable.

- Sales to individuals of land or new residential housing. Neither the volunteers exemption nor the small traders' exemption will apply to such sales.
- Any sale or rental of real property for which an input tax credit has been claimed.
- Short-term rentals of facilities supplied for consideration in the ordinary course of a business, other than short-term residential accommodation.
- The provision of parking on a regular basis for consideration.

In addition, the provision by a non-profit organization of short-term accommodation for periods of less than one month will be taxable. However, an exemption will be provided for lodging, meals, and recreational services supplied at a recreational camp or similar place at such times as the lodging is primarily supplied to disabled, disadvantaged or underprivileged individuals.

Finally, the provision of short-term accommodation by a municipality, or in a student residence owned or operated by a university, college or school, will also be taxable. This will ensure that when these facilities are used essentially as hotels, they are treated as hotels.

(b) Federal and Provincial Governments

The treatment of sales and rentals of real property by the federal and provincial governments will be the same as the treatment of similar supplies made by a registrant. In other words, only those supplies of real property which are specifically exempt under the GST will be exempt when supplied by the federal and provincial governments.

7.4 Other Rules Related to Real Property

The exemptions for residential rents and used residential dwellings, combined with the special nature of many real property transactions, give rise to the need for the following additional rules related to supplies of real property.

(a) Self-Supply

Special rules are required where a developer/landlord constructs a residential complex such as an apartment building for subsequent lease to tenants. In these situations, a self-supply rule will apply. The developer will be able to claim input tax credits in the normal manner on purchases related to the construction of the residential complex. However, at the time the completed dwelling is put into rental use, the developer will be required to pay tax on the fair market value at that time. The complex will then qualify as a used residential dwelling and, hence, any subsequent resale will be exempt.

This rule will ensure that the developer/landlord receives the same treatment as any other person who purchases a new building for rental purposes, since they would be required to pay tax on the acquisition.

The self-supply rule will also apply to charities, non-profit organizations and selected public sector organizations where they develop and subsequently lease residential complexes, other than student residences constructed by or on behalf of a selected public sector organization.

In these situations, the organization will be treated as if it were a commercial developer. The organization will claim full input tax credits during the construction of the residential dwelling, but will be required to pay tax on the fair market value when the completed dwelling is first occupied.

Charities, substantially government funded non-profit organizations and selected public sector organizations will be eligible for partial rebates for the tax on their purchases (see Sections 8 and 9). However, in order to maintain competitive equity with private sector developers, these rebates will not be available for the tax paid on the purchase or on the self-supply of a residential complex to the extent the complex is used to provide residential rents at market rates. The organization will be eligible to claim the normal rebate for the tax paid on the self-supply to the extent the complex was built to provide:

- accommodation for students;
- subsidized rental housing; or
- accommodation for the mentally or physically disabled.

This approach will ensure that the provision of such accommodation is treated the same as any other exempt activity undertaken by these organizations.

The self-supply rule will also apply to a developer building a residential condominium complex where the units are occupied (i.e., leased) prior to the actual transfer of ownership due to delays in registering the condominium. In this circumstance, the self-supply rule will apply when each unit is first occupied and the developer will be required to remit tax on the fair market value of the condominium unit at that time. However, since the unit will then qualify as a used residential dwelling, no tax will apply to the subsequent transfer of ownership.

The self-supply rule will not apply to private individuals who, other than in the course of a business, construct a residential complex primarily for their own use. Hence, individuals building their own homes will not be eligible to claim input tax credits on their purchases, but there will be no tax consequences when they first occupy the dwelling.

It is also not appropriate for the self-supply rule to apply in the case of residential accommodation supplied at a special work site or remote location as defined in Section 6(6) of the *Income Tax Act*. Because the provision of such accommodation is not considered a taxable employee benefit to the recipients, for purposes of the GST, it will be viewed as simply an additional cost of doing business. Registrants purchasing or constructing residential accommodation for the use of their employees at a special work site or remote location will be eligible to claim full input tax credits related to the accommodation. Moreover, since the self-supply rule will not apply when the accommodation is first occupied, the registrant will hold the dwelling tax free in the same manner as any other business asset.

(b) Input Tax Credit at Time of Purchase/Change of Use

(i) Input Tax Credit

Input tax credits at the time of purchase will generally be allowed to the extent that the real property is for use in a commercial activity. There will be two exceptions to this general rule:

- No input tax credit will be allowed for the commercial use of any real property where it is primarily for the owner's personal use.
- The same rules as for capital property will apply to real property acquired by a charity, non-profit organization or selected public sector organization. A full input tax credit will be allowed if the real property is acquired primarily for use in a commercial activity; otherwise no input tax credit can be claimed.

(ii) Change of Use

Where the use of commercial real property changes significantly, change-of-use rules will apply. If the commercial usage increases, the registrant will be entitled to an input tax credit on the extent of the increased use, based on the lesser of the tax paid on acquisition of the property (plus tax paid on any subsequent improvements) or the tax on the fair market value of the property at the time the use changed. Conversely, where the commercial use decreases, a GST liability will arise in respect of the increased non-commercial use based on the fair market value at the time of the increase.

No input tax credit will be allowed in respect of real property on which the owner has never paid GST, even where the commercial use increases.

The capital property rules will also apply to changes in the use of real property owned by charities, non-profit organizations and selected public sector organizations. Thus, where GST has been paid on the acquisition of real property by one of these organizations and no input tax credit has been claimed, the organization will be entitled to a full input tax credit if the asset begins to be used primarily in a commercial activity. The credit will be based on the lesser of the tax paid on acquisition of the property (plus tax paid on any subsequent improvements) or the tax on the fair market value at the time the use of the property changed. Conversely, if a full input tax credit had been previously claimed by the organization and the use of the real property changes such that it is no longer primarily commercial, the organization will be required to pay GST on the fair market value at that time.

(c) Input Tax Credit at Time of Sale

In certain instances, a registrant will be required to collect tax on the sale of real property for which no input tax credit, or only a partial input tax credit has been claimed. For example, a medical practitioner who owns the commercial building in which he or she practices, may also rent out part of the space commercially. Because the medical services will be exempt, the practitioner will be able to claim only a partial input tax credit at the time of purchase, but the building will be fully taxable on resale.

To ensure that there is no tax cascading on the sale, the vendor will be able to recover any previously unclaimed input tax credits at the time of sale.

The input tax credit at the time of sale will be the lesser of:

- the unclaimed portion of the tax actually paid by the registrant on the original acquisition of and subsequent improvements to the building; and
- the proportion of the tax on the fair market value at the time the building is sold representing the extent it was used outside the commercial activity.

This rule will ensure that all the remaining tax is removed from the building, but will not allow the registrant to recover any more tax on appreciating real property than was actually paid.

(d) Renovations to Existing Homes

Special rules are not required for private individuals who improve or renovate their own residential dwellings primarily for their own personal use as a residence. The individual will pay tax on purchases related to the renovation, but will not be eligible to claim input tax credits in respect of those purchases. Moreover, the resale of the dwelling will continue to qualify for an exemption as a used residential complex.

However, the exemption for used residential housing does require modification where a renovated residential complex is sold in the course of a business involving the purchase, renovation and resupply of used housing. In the absence of special rules, substantial inequities could be created between the GST treatment of renovated used housing and the sale of new housing.

(i) Substantial Renovation

The sale of a **substantially renovated** residential dwelling in the course of a business involving the purchase, renovation and resupply of used homes will be taxable. In these circumstances, the resupply of the renovated dwelling will be treated the same as the sale of a new home.

For purposes of the GST, a residential dwelling will be considered substantially renovated if it incorporates no more of the original building than the supporting walls, roof, floors, staircases, foundation and other minor ancillary parts.

A registrant in the renovation business will claim input tax credits on all taxable purchases related to a substantial renovation. However, no input tax credit will be available in respect of the purchase of a used residential dwelling by the renovator since the purchase will be exempt. Accordingly, tax will apply to the full value of a substantially renovated dwelling, including the land, just as it will to a new home.

The time of supply rules for a substantially renovated dwelling will be the same as for the supply of a new home. If the dwelling is sold, tax will apply at the earlier of possession or closing of the sale. On the other hand, if the dwelling is leased, the normal self-supply rule will apply. The renovator will be liable for GST on the fair market value at the time the completed dwelling is first occupied.

(ii) Other Renovations

Different rules will apply where, in the course of a business involving the acquisition, renovation and resupply of used housing, a person purchases and renovates a home, but not to the degree that it qualifies as a substantial renovation.

In this circumstance, the dwelling will continue to qualify as a used residential complex and, hence, will be exempt on resale. However, a special self-supply rule will ensure that GST applies to the value added by the renovator. This will provide consistent treatment between renovations contracted for by a homeowner and those undertaken by a person in the renovation business.

(e) Clearance Certificates

Under the normal rules, a registrant purchasing real property will be allowed to claim an input tax credit at the time of purchase, notwithstanding that the vendor may not yet have remitted the tax to the government.

Given the large amounts of tax revenues at stake in commercial real estate transactions, there could be a strong incentive for the vendor not to remit the tax, particularly where the vendor is selling commercial property in the course of winding up a business, or is a non-resident with no other presence in Canada. Potentially, this could result in a substantial loss of revenue, since the purchaser will be entitled to claim an input tax credit for the commercial property acquired, even though no tax may have been remitted.

As a result, where there is a sale of real property to a registered vendor, and the value of the property exceeds $1 million, Revenue Canada will require evidence that the vendor remitted the tax on the sale before the purchaser will be able to claim an input tax credit on the purchase. To accomplish this, the vendor will

obtain a certificate from Revenue Canada verifying that the tax has been paid. The purchaser will require a copy of this certificate before claiming an input tax credit.

In order to minimize the compliance costs associated with this provision, Revenue Canada will establish a streamlined procedure to allow the vendor to remit the tax and receive a certificate verifying that tax has been paid. As a result, in most cases, the purchaser will not experience any delays in claiming an input tax credit for the transaction.

Finally, as an additional safeguard, where the purchase is from a non-resident, the purchaser will be required to remit the GST directly to Revenue Canada. In this case the vendor will not be required to collect and remit the tax as an agent of the federal Crown.

7.5 Examples

The examples below illustrate how the GST will apply to real property transactions.

1. **Facts**: An individual purchases a piece of personal use real property and builds a cottage on on the property for the individual's own use as a residence.

   GST Implications: The purchase of the personal use property will be exempt. The individual will pay tax on purchases of materials and charges by subcontractors and will not be eligible to claim input tax credits. The self-supply rule will not apply when the individual moves into the cottage.

2. **Facts**: Individual A purchases a home from Developer X after the GST is introduced. Before moving in, A is transferred and sells the house.

   GST Implications: A will pay tax on the purchase of the home from Developer X. The resale of the home by A will be exempt since it will qualify as a used residential complex (i.e. the home became used when it was sold as a substantially completed residential complex, notwithstanding that it was not occupied).

3. **Facts**: Same as in Example 2, except that A, upon learning of the job transfer, rents out the home to B.

   GST Implications: The rent will be exempt and no tax will be payable under the change-of-use rules because the home will qualify as a used residential dwelling.

4. **Facts**: C purchases a new home after the implementation of the GST and converts one room into an office. The house is still used primarily as a residential dwelling.

GST Implications: The entire building will continue to qualify as a used residential dwelling since it is used primarily as such. In addition, since the building is used primarily for personal use, C will not be eligible for any input tax credits in respect of the purchase or subsequent improvements to the dwelling. The entire dwelling will be exempt on resale.

5. **Facts**: C purchases a new home and converts 60 per cent into an office for use in her dental practice. The balance of the home is used as a residence.

   GST Implications: The building will be treated as two separate parts. Forty per cent will continue to qualify as a residential building. The 60 per cent used as an office will be treated as a commercial building.

   C will not be eligible for an input tax credit at the time of acquisition since the commercial use is for providing exempt services (i.e., dentistry).

   On resale, the residential portion will be exempt providing no input tax has been claimed against it. The business part will be fully taxable. C will be eligible for an input tax credit at the time of sale for the lesser of the tax paid on acquisition or the tax on the sale price. The land associated with the building will have to be apportioned between the two parts of the building.

6. **Facts**: Landlord X purchases three buildings to operate them as follows: Building A as an apartment building with long-term rentals, Building B as an apartment building with some short-term and long-term rentals, and Building C as a hotel with only short-term rentals.

   GST Implications: No input tax credit will be permitted with respect to Building A and all of the residential rentals in the building will be exempt. The resale of Building A will be exempt as well.

   For Building B, the residential rentals of 30 days or more will be exempt. An input tax credit could be claimed at the time of purchase in respect of part of the acquisition cost of the building based on the expected taxable use, but if this course of action were taken:

   (a) the subsequent sale of the building would be taxable and the landlord could claim, at the time of sale, an input tax credit with respect to any tax paid in respect of the acquisition cost or any improvements to the extent not previously claimed; and

   (b) the change-of-use rules could result in a tax liability if the mix of taxable and exempt uses should change significantly.

   If the landlord does not claim an input tax credit in respect of any part of the acquisition cost of Building B or the cost of any improvements in computing his or her input tax credit, the resale of Building B will be exempt.

   Tax paid on the acquisition cost of Building C will be creditable. All rentals from Building C will be taxable, and its resale will be taxable.

7. **Facts**: Individual A purchases land on speculation and subsequently resells it. A is not in the business of buying and reselling land.

   GST Implications: The sale will be exempt.

8. **Facts**: Same as in Example 7, except that A is in the business of buying and reselling land.

   GST Implications: The subsequent sale will be taxable. An input tax credit may be claimed on the purchase of the land and on improvement costs. If A were not registered, these input tax credits may be claimed at the time of sale.

8. Charities and Non-Profit Organizations

Charities fulfill an important and distinct role in Canadian society. In large measure, they perform essentially a public service function, relying heavily on the financial support of governments and the voluntary efforts and contributions of the general public to pursue their objectives. In designing the rules governing the treatment of registered charities and non-profit organizations under the GST, special provisions have been incorporated, both with regard to their purchases and their sales, which reflect the important role that these organizations play.

8.1 Rebate of Tax on Purchases

Registered charities, and those non-profit organizations which are substantially funded by governments, will be eligible for a rebate of 50 per cent of the GST paid on their purchases. This rebate program will substantially reduce any additional taxes that the GST might have entailed for charitable and publicly supported non-profit activities undertaken in Canada. This section elaborates on the technical details of the operation of this rebate program.

(a) Eligibility for Rebates and Basic Filing Procedures

(i) Charities

For the purposes of the GST, a charity will be defined as a registered charity or a registered Canadian amateur athletic association within the meaning of the *Income Tax Act*.

All charities will be eligible for the rebate.

Non-profit nursing homes generally are already charities, or are eligible to become registered as such. Nevertheless, for greater certainty special provisions will be included to ensure that these organizations qualify for the rebate.

If the charity is a registrant for purposes of the GST, it will file its rebate claim with its regular GST return – i.e., either annually, quarterly or monthly as the case may be. Charities which are not registered to collect GST will be able to file for rebates on an annual or quarterly basis.

Rebate claims need not be accompanied by invoices, however, charities will be required to maintain adequate books and records, including original invoices, to substantiate rebate claims. There will be further consultations with the sector to determine the most efficient reporting system.

Where a charity is organized into multiple divisions, the central office of the charity will be able to claim the 50-per-cent rebate in respect of all of its divisions.

However, divisions of a charity which report GST separately will be required to file separate rebate claims.

(ii) Government-subsidized non-profit organizations

For purposes of the GST, non-profit organization (NPO) will have the same meaning as for purposes of the *Income Tax Act*.

Non-profit organizations which receive 50 per cent or more of their revenues in a year in the form of federal, provincial and/or municipal grants will also be eligible to receive the 50-per-cent rebate. For this purpose, revenues will include all receipts from sales and donations, as well as loans from persons with whom the NPO does not deal at arm's length.

For purposes of determining the eligibility of a non-profit organization for GST rebates, the definition of government funding will be limited to direct financial assistance to the organization. Given the difficulty in valuing indirect or non-financial forms of assistance, such as gifts in kind, low-interest loans, and loan guarantees, these types of assistance will not be considered as government funding for these purposes.

Given that the eligibility of NPOs for the rebate will be dependent on the degree of government funding during the year, qualifying NPOs will only be permitted to file for the rebate once annually, at the end of their fiscal year.

Each rebate claim by an NPO will have to be accompanied by an annual report, including financial statements, providing details on the nature and degree of government funding, its revenues from all sources for the year, and the taxable purchases made by the organization during the year.

The organization will not be required to submit invoices supporting its refund claim but will have to maintain adequate books and records including original invoices for verification purposes.

(b) Purchases Eligible for Rebate

The 50-per-cent rebate will apply to purchases of goods and services by qualifying organizations for their own use in pursuing their objectives.

Certain purchases, however, which are not for use by the organization – such as goods acquired solely for resale – will not be eligible for the rebate. The specific details of the operation of the rebate program will be finalized following consultations with the sector.

8.2 Supplies Made By Charities

(a) General Approach and Overriding Exemptions

Charities will not be required to collect GST on the vast majority of the services which they provide. This exemption will encompass a wide range of research, counselling, rehabilitative, educational and other social services. In addition, charities will be exempt on their sales of used and donated goods as well as new goods, under certain circumstances described below. Also, no tax will apply to any charitable donations received by the organizations. For charities, only specified supplies which are of a type generally made by commercial businesses will be taxable. This approach will ensure fair and uniform application of the tax to similar commercial activities, without impinging on the non-commercial pursuits of charities.

The following four **overriding** exemptions will apply to charities. Notwithstanding the nature of the sale, if a supply falls under any one of these four categories, it will not be taxable.

(i) Small traders' exemption

A charity will not be required to collect tax on any of its supplies (other than certain sales of real property) where its annual sales do not exceed the $30,000 small traders threshold (described in Section 4). Where a charity is organized into separate branches or divisions, the charity may apply to have any such branch or division treated as a separate entity for purposes of the small traders' exemption, provided that the branch maintains a separate system of accounts and can be separately identified by reference to the nature of its activities or its location.

(ii) Volunteer exemption

Any supply by a charity (other than sales of real property and certain gambling activities described below) will be exempt if made in the course of an activity, all or substantially all of the day-to-day administration and operation of which is undertaken by volunteers.

(iii) Nominal consideration exemption

Many charities supply goods or services for nominal amounts which do not cover the direct costs of making the supplies. Clearly, such supplies are not commercial in nature. Hence, any supply by a charity will be exempt if the consideration does not, or could not reasonably be expected to, exceed the direct costs of making the supply. For this purpose, direct costs exclude employee labour, capital and overhead expenses.

(iv) Supplies made for the relief of poverty, suffering or distress

Any supply of food, drink or accommodation will be exempt where made by a charity in the course of relieving poverty, suffering or distress.

(b) Taxable Supplies by Charities

Subject to the overriding exemptions described above, the following supplies by charities will be taxable:

(i) Sale of new goods and ancillary services

This provision will apply, for example, to university bookstores, museum souvenir/gift shops and similar stores, as well as mail-order operations. Street sales, door-to-door sales and supplies made from a temporary outlet (such as a booth erected on a fair ground) will also be taxable. However, in many cases, the latter types of sales will qualify for the volunteer or small traders' exemption. Sales of used or donated goods will be exempt.

(ii) The sale of prepared food or drink

Charities will be required to collect tax on taxable supplies of prepared food and beverages sold in any eating establishment, in the same way as will similar profit-making operations (see Section 3). This provision will ensure equity between food and beverage services supplied by charities and those provided by for-profit restaurants and similar establishments.

As well, the GST will apply to catering services supplied by a charity at an event sponsored or arranged by another person who contracts with the charity for catering. For example, subject to the overriding exemptions, a charity which provides catering at a private function, such as a wedding, will be required to collect tax on the service. However, tax will not apply where a charity supplies prepared meals to a hospital, nursing home, or an organization such as Meals On Wheels.

(iii) Admissions to places of amusement or recreation

This provision will apply wherever a fee is charged for admission to, or participation in, a place of amusement or recreation. This will include admissions to a professional theatrical, musical or other such performance, film presentation, slide show, exhibition, fair, horse race, or professional sporting event.

Similarly, admissions to museums, zoos, aquaria, historical sites, wildlife and other parks, and recreational facilities will be subject to GST.

However, admissions to **amateur** performances, presentations or events in all cases will be exempt from tax.

(iv) Adult recreational services

Charities, other non-profit organizations, and for-profit businesses provide many of the same types of adult recreational services, such as exercise classes and lessons in sporting activities. The tax will apply in a uniform manner to all such supplies, subject to the overriding exemptions. However, recreational programs established primarily for mentally or physically disabled or disadvantaged individuals will be exempt.

With respect to children's recreational services, it is recognized that charities play a key role in delivering a wide range of child development programs in the community. Accordingly, charities will be exempt on the supply of any program consisting of a series of supervised, instructional activities or classes in athletics, sports, outdoor recreation, music, dance, arts and crafts or similar activities, where the program is structured in a manner akin to programs providing child care services.

(v) Commercial gambling activities

As for non-profit organizations and governments, charities will be taxable on gambling activities operated on a commercial basis. The manner in which GST will apply to these activities is described in Section 13.6.

The general volunteer exemption will be modified in the area of gambling activities. Under this modification, an otherwise taxable gambling activity will be exempt if **both** of the following conditions are met:

- all or substantially all of the day-to-day administration and operation of the activity is undertaken by volunteers; and
- in the case of a bingo or casino event, the event is not held in a place used primarily for the purpose of that or similar gambling activities (e.g., a commercial bingo hall).

(vi) Short-term rental of commercial property

A charity will be required to collect tax on its short-term rentals of non-residential real property, where such supplies are made in the ordinary course of a business. This will include the regular rental of a hall for meetings, receptions or banquets.

(vii) Public parking

A supply of public parking by a charity will be taxable if the charity makes such supplies on a regular basis for consideration.

(viii) Sales to individuals of land or new residential housing

This provision will ensure that all new residential housing is taxed. Neither the volunteer exemption nor the $30,000 small traders' threshold will apply to such sales.

8.3 Supplies Made by Non-Profit Organizations

(a) General Approach

In contrast to registered charities, non-profit organizations need not be operated exclusively for charitable purposes. These organizations in fact may undertake a wide variety of activities, some of which involve the supply of goods or services of a type generally supplied by for-profit businesses. Given the diversity of non-profit organizations and their activities, the general rule is that their supplies made in the course of a commercial activity will be taxable in the normal manner unless specifically identified as exempt.

(b) Exemptions

Many non-profit bodies serve primarily public service functions or engage in activities which could not be considered genuinely commercial in nature. In recognition of this, the following exemptions will apply to all non-profit organizations:

(i) Overriding small traders' and nominal consideration exemptions

The small traders' and nominal consideration exemptions described above for charities will apply in an identical manner to supplies made by non-profit organizations. As in the case of charities, where a non-profit organization is organized into distinct branches or divisions, it may apply to have any such branch or division treated as a separate entity for purposes of the small traders' exemption, provided the branch maintains a separate system of accounts and is separately identifiable.

(ii) Supplies made for the relief of poverty, suffering or distress

This exemption will apply to non-profit organizations in the same manner as it applies to charities.

(iii) Volunteer, street and door-to-door sales of items under $5 each

Some non-profit organizations, such as youth clubs and student bodies, commonly engage volunteers to raise funds by selling small items, such as chocolate bars, on a door-to-door basis or otherwise than from a permanent retail establishment. Such activities could not be considered to be undertaken in competition with other suppliers. Accordingly, these sales will be exempt.

(iv) Admissions to amateur performances, presentations or events

The exemption described above in paragraph 8.2(b)(iii) for charities for amateur performances, presentations or events will apply in an identical manner to non-profit organizations as well.

(v) Children's recreational programs

The exemption described above for charities in the area of recreational programs established for children, disabled and disadvantaged individuals will likewise apply to non-profit organizations.

(vi) Subsidized homemaker/home-care services

Some non-profit organizations are involved in the delivery of homemaker/home-care programs that provide necessary services such as housekeeping, meal preparation, nursing, personal care and child care to aged, infirm or disabled individuals in their homes. The work of these agencies forms an important adjunct to publicly provided health care services, particularly in the area of post-natal and post-operative care. Such services are typically supplied to needy individuals on a means-tested basis. Clearly, these activities are not commercial in nature. Accordingly, subsidized homemaker/ home-care services will be exempt where provided by a provincially or territorially approved agency.

(vii) Meals On Wheels and similar programs

An exemption will be provided for meals supplied by Meals On Wheels or under a similar program operated by a non-profit organization. These programs are

designed to assist needy individuals who due to age, an infirmity or a disability, have difficulty preparing adequate meals for themselves.

(viii) Memberships in organizations providing no significant benefit to members individually

Some non-profit organizations are established for the sole purpose of promoting the common objectives or ideals of all members of the organization. In such cases, the members individually often do not receive any benefit by reason of their membership, other than an indirect benefit that is intended to accrue to all members collectively, the right to vote at or participate in general meetings and perhaps an occasional newsletter or report on the financial status of the organization. Any fees charged for membership in such organizations will be exempt from tax. This exemption will not apply to memberships which entitle members to receive, for no additional charge or at a significant discount, books, periodicals, admissions or other goods or services for which a fee ordinarily would be charged.

An organization whose memberships are exempt under this provision may elect to have all such memberships treated as taxable supplies, thus enabling registered members to claim an input tax credit in respect of their membership fee.

(ix) Trade union and mandatory professional dues

The GST will not apply to annual dues which are required to be paid in order to maintain membership in a trade union, or are retained by an employer pursuant to the provisions of a collective agreement. The GST also will not apply to annual professional membership dues, the payment of which is necessary to maintain a professional status recognized by statute. However, in the latter case, the association may elect to have all such dues treated as taxable supplies, thus enabling members who are registered for GST purposes to claim an input tax credit in respect of their membership dues.

(x) Non-commercial gambling

As in the case of charities, non-profit organizations will not have to collect tax in respect of gambling activities, where all or substantially all of the day-to-day administration and operation of the activity is undertaken by volunteers and, in the case of bingos or casinos, the event is not held in a place primarily used for that or other gambling activities (e.g., a commercial bingo hall).

(xi) Supplies of non-residential real property

As discussed in Section 7, most supplies of real property by non-profit organizations will be exempt, with the exception of sales of land or new housing,

public parking and short-term rentals of commercial facilities supplied in the ordinary course of a business.

(xii) Lodging supplied at recreational camps for the disabled or disadvantaged

An exemption will be provided for meals, lodging and other recreational services supplied by a non-profit organization at a recreational camp or similar place at such times as the lodging and services are supplied primarily to disabled, disadvantaged or underprivileged individuals.

8.4 Self-Supply Rules

The June 1987 White Paper indicated that to offset serious biases towards the self-supply of goods and services by public bodies, charities, and non-profit organizations, special rules would be provided which would impose tax on certain self-supplies by these entities.

However, with the new treatment proposed for governments and selected public sector organizations (as discussed in Section 9) and the 50-per-cent rebate discussed in this section for charities and government-funded non-profit organizations, the potential bias for self-supply has been substantially reduced. Hence, there will be no special self-supply rules for this sector under the GST.

9. The Public Sector

In Canada, the public sector is composed of the federal and provincial governments, and a variety of other public bodies – such as municipalities, schools, colleges, universities and hospitals – which are engaged in a wide range of activities. In the context of the GST, the public sector represents a unique challenge. On the one hand, consistent with the principle of a broad-based consumption tax, the federal government must ensure that the GST is applied in a fair and uniform manner to commercial supplies made by both the private and public sectors. This will ensure competitive equity and minimize tax-based distortions. At the same time, in designing the GST, the government recognizes the special role that public bodies play in our society and, therefore, will ensure that the tax system does not impede their non-commercial activities.

9.1 Public Sector Sales

(a) General Approach

To the extent that governments and their emanations engage in commercial activities, they should be subject to the same general rules as private sector organizations. As in the private sector, with the exception of those supplies that will be zero-rated (e.g., basic groceries) and tax-exempt (e.g., day care), supplies by governments will, in general, be subject to GST if they are made in the course of a commercial activity.

This approach will preserve competitive equity by ensuring that one type of supply receives the same tax treatment regardless of its origin within the private or public sector. In other words, it is the nature of the supply itself which will generally be the central determinant of tax status, not the nature of the organization that makes the supply.

The legal liability for the GST will rest with the purchaser. Therefore, in making taxable sales, public sector bodies, like registrants in the private sector, will act as the federal government's agents for the purposes of collecting and remitting federal tax.

Many government activities will clearly not be considered a supply for the purposes of the GST even though an exchange of money occurs. For example, transactions which arise out of the regulatory nature and functions of government will not, in general, be taxable. These will include drivers' licences, radio broadcasting licences, passport charges, construction permits, patent and trademark fees, as well as fines and penalties.

For public sector bodies which are registered charities, the exemptions set out in Section 8 for supplies made by charities will apply. Public sector bodies which are not charities will generally be exempt on the same supplies as non-profit organizations. For example, certain recreational programs for children and

admissions to amateur performances will be tax-exempt when supplied by a public sector body. The nominal consideration and real property exemptions for supplies by non-profit organizations, however, will not apply to federal and provincial governments, but they will apply to selected public sector organizations – i.e., municipalities (including libraries), schools, universities, colleges, and hospitals.

For greater clarity, the precise treatment of certain types of sales by the public sector is set out in the rest of this section. This treatment will apply to supplies made by federal and provincial governments, as well as selected public sector organizations.

(b) Inspection Services

Governments often set standards for the quality of a good or service and require that the suppliers of these commodities submit to independent inspections. These include, among other things, safety/quality inspections for cars, electrical installations, buildings, elevators, meat and vegetables.

Sometimes these inspections are undertaken by government itself, but often they are provided by third parties as part of their commercial activity. In the interests of competitive equity, inspection fees will be taxable, regardless of the identity of the vendor.

To the extent that these activities occur at an intermediary stage in the production chain, registrants purchasing these services will, of course, be eligible to claim input tax credits for the tax paid in the normal manner. For example, tax on meat inspections will be paid by registrants who will, in turn, be able to claim full input tax credits. This, of course, remains consistent with the tax-free status of basic groceries.

(c) Quotas/Licences

Governments often regulate commercial and non-commercial activity alike through the issuance of quotas and licences. These can range from quotas issued to businesses to regulate access to a common property resource, to a driver's licence issued to an individual in order to maintain standards for public conduct on the roads. Access to the commercial fishery is often provided on a licencing basis, while quotas have been issued to dairy farmers by the Canadian Dairy Commission in order to regulate production. In a similar vein, municipalities often provide licences to taxi drivers through a quota system.

Although quotas and licences are sometimes issued by governments for a price, they typically merely reflect the exercise of a regulatory function. For the purposes of the GST, the initial issuance of quotas/licences under the authority of governments will not be considered supplies made in the course of a commercial activity and, hence, will not be taxable. However, in view of the significant service

element in the provision of a right to hunt and fish for recreational purposes, these licences will be taxable.

After the initial issuance, quotas and licences are often traded in secondary markets at prices reflecting the economic rent associated with having a government protected exclusionary right. These subsequent sales of quotas and licences will be subject to the GST in the normal manner. In virtually all cases, however, these quotas and licences will be purchased by registrants who will be eligible to claim full input tax credits for any tax paid.

(d) Natural Resource Royalties

Given the extensive Crown ownership of natural resources in Canada, all transactions having to do with the granting of a right to explore for, or exploit a Crown-owned natural resource will not be considered a supply for the purposes of the GST. As a result, such things as Crown royalties, bonus bids, stumpage fees, and water use fees will not be taxed. This rule will not apply to payments for the use of, or right to use, real property of the Crown – e.g., grazing rights. In addition, where a right is supplied to an unregistered person to take a resource in a manner essentially equivalent to the sale of the property, the supply will be taxable in the normal manner. This will ensure that all sales to final consumers are taxed – e.g., the provision of a right to a consumer to cut and remove firewood.

For the sake of consistency and in order to simplify the operation of the tax in the natural resource production sector, freehold resources will receive the same tax treatment as Crown resources.

GST-registered resource exploration and development companies, of course, will not be able to claim any input tax credits in respect of their acquisitions of resource rights on which they have not paid GST.

Although the resource owner generally will not be required to collect tax on rights provided to explore for, or exploit a natural resource, this will be considered to be a commercial activity. As such, the owner will be permitted to register and claim input tax credits in the normal manner.

All domestic sales of production from a mine or of other natural resources, whether by the Crown or any other person, will be taxable in the normal manner. As with any other taxable supply, the tax will be on the purchaser, with the vendor collecting the GST on behalf of the federal government.

(e) Standard Municipal Services

Many services provided by municipalities to their residents have to do with the development and maintenance of municipal infrastructure and have become integral to the role of local governments. Included in this category are such things as garbage collection, water and sewerage, road building and clearing, and snow

removal. In most municipalities, these services are financed from general revenues. In some cases, however, the municipality may identify the cost of the service separately on the tax bill, or arrange for the service to be provided on a direct fee-for-service basis.

Notwithstanding how the service is financed, standard residential services provided by, or on behalf of, municipalities will be tax-exempt. These residential services will be considered standard where a property owner has no option but to take the service. However, where the municipality provides an optional service to individual households on a fee-for-service basis, this will generally be a taxable supply. This will include, for example, charges for snow removal on private property, driveway paving, tree removal – in essence, commercial activities which are in competition with the private sector.

With the exception of water, utility services such as telecommunications, hydro electricity and natural gas will be taxable in all cases. Water supplies by municipalities, or by organizations performing municipal functions, will always be tax exempt.

As set out in the June 1987 White Paper, and consistent with the treatment of standard municipal services, municipal transit services provided on a not-for-profit basis will be exempt. Specifically, no tax will apply on fares charged by transit systems operated by, or on behalf of, a local authority or provincial government where all, or substantially all, of its service is to provide transportation within a municipality and surrounding areas.

(f) Postal Services

Canada Post Corporation provides a wide variety of services to the Canadian public, many of which are commercial activities in direct competition with the private sector. Consistent with the view that the Corporation should increasingly operate in a competitive manner similar to a private sector organization, GST will apply in the normal fashion to all goods and services supplied by Canada Post.

(g) Real Property

To the extent that federal or provincial governments sell or rent real property, they will be subject to the same tax treatment as any other supplier. However, real property supplies made by selected public sector organizations will generally be exempt. This exemption is addressed in detail in Section 7.

(h) Grants and Subsidies

Governments often provide grants and subsidies to private sector organizations, as well as to institutions within the public sector. Grants and subsidies made by

public sector bodies will have no GST consequences for recipients – they will not be treated as consideration for a supply.

9.2 Public Sector Purchases

In establishing the GST treatment of purchases by the public sector in Canada, there are two key considerations.

First, under Section 125 of the *Constitution Act, 1867*, "no lands or property belonging to Canada or any province shall be liable to taxation". Given that the legal liability for the GST will rest on the purchaser, the provincial Crown will not be subject to federal tax on its purchases. The issue, therefore, is to ensure that provinces are relieved of any GST liability in a manner that is as simple as possible for the provincial governments and for vendors selling to them.

Second, in the normal operation of the GST, input tax credits may only be claimed to the extent that the purchases are for use in the course of a commercial activity. For the most part, however, the public sector will be making supplies which are either exempt or will not be considered a commercial activity. This means that those public sector organizations which do not have Crown immunity from taxation, e.g., municipalities, schools, hospitals, colleges and universities, would not be able to claim input tax credits on the major portion of their purchases. The federal government is of the view, however, that sales tax reform should impose no greater burden on this sector than the pre-reform system. Special rules discussed below are designed to achieve this objective.

(a) Provincial Government Purchases

(i) Definition of Eligible Entities

Provincial government will be defined to include provincial government departments, agencies and Crown corporations that are agents of her Majesty in right of a province.

(ii) Federal-Provincial Process

Notwithstanding the protection against taxation afforded governments under the Constitution, in 1977, the federal government and six provincial governments (i.e., Ontario, Quebec and the Atlantic provinces) agreed to replace a system of reciprocal exemption with one of reciprocal taxation. Manitoba and British Columbia entered into agreements in 1983. Under these Reciprocal Taxation Agreements, the participating provinces (i.e., excluding Saskatchewan and Alberta) agree not to claim refunds of federal tax to which they are otherwise entitled, and the federal government makes payments, as if it were taxable, of the sales and consumption taxes imposed by the participating provincial governments.

At present, these Agreements result in no major net transfer of funds between the two levels of government.

The Reciprocal Taxation Agreements will terminate automatically upon implementation of the GST. It will be important, therefore, for the federal government and all the provinces to begin negotiations on the appropriate treatment of both levels of government under the post-1990 sales tax regimes. A number of areas must be addressed, including:

- the mechanism for relieving provincial governments of their GST liabilities;
- how to provide parallel treatment for the federal government under the provincial retail sales tax systems;
- the collection of each others' taxes when sales are made by governments to third parties; and
- the status of other taxes and fees currently covered by the Reciprocal Taxation Agreements.

(iii) Relieving Mechanism

In general, two methods are available for relieving the provinces of any GST liability on their purchases:

- point of sale relief through the provision of exemption certificates; and
- payment of tax at time of purchase with a subsequent full rebate.

The federal government prefers the latter approach. In this way, the operation of the GST can be kept as simple as possible for businesses making sales to the provinces – they would not have to make special and, possibly, cumbersome provisions for relieving the provinces of tax at the time of sale.

(b) Federal Government Purchases

(i) Definition of Eligible Entities

Federal government will be defined to include federal government departments, agencies and Crown corporations that are agents of her Majesty in right of Canada.

(ii) Tax Treatment

There are clearly no net revenue implications for the federal government from the imposition of the GST on purchases made by its own departments and agencies.

However, in order to maintain simplicity for vendors, the federal government and its agents will pay tax on purchases just like any other organization.

(c) Purchases by Selected Public Sector Organizations

The public sector encompasses many organizations which perform key functions in the areas of health, education and local government. To the extent these organizations make taxable supplies in the course of a commercial activity, they will be required to charge tax just like any other vendor. However, as is the case with provincial governments, most of the supplies made by these public sector organizations will be tax exempt.

Again, without special provisions, these organizations would be subject to a substantial increase in federal taxation. However, as stated in the April 1989 federal budget, selected public sector organizations – hospitals, schools, municipalities, libraries, colleges and universities – will receive partial rebates of sales tax paid on their purchases to ensure that the reform of the federal sales tax imposes no greater burden than before reform.

The rebate will apply with respect to any GST paid on goods and services purchased by these organizations for their own use in pursuing their objectives. Consistent with the provisions set out in Section 8 regarding rebates for non-profit organizations and charities, some restrictions will be placed on the eligibility of rebate claims for certain purchases of goods and services which are not for use by the organization.

(i) Definition of Eligible Entities

Municipalities

In general, entities qualifying as municipalities under the *Excise Tax Act* will also qualify for the rebate accorded municipalities under the GST. This will mean that the rebate will be available to incorporated municipal bodies and related boards and commissions.

In addition, the Governor-in-Council will have the power to designate certain other, legally distinct local authorities to be municipalities for purposes of receiving the GST rebate. To qualify, the local authority will have to meet the following criteria. It must:

- perform a municipal service;
- be accepted as a local authority by the provincial government;
- operate in the public interest;
- be funded, in part, from taxes or by government grants; and
- be governed by elected representatives or by government appointed officers.

Overall, this treatment will ensure that all municipal libraries will qualify as municipalities even if they are legally distinct from the municipality. Moreover, many other legally distinct local authorities will also qualify including: police commissions; municipal transit systems; water distribution authorities and sewerage and irrigation authorities.

Universities and Colleges

Institutions will be eligible for the rebate accorded universities and colleges if they are a recognized publicly funded university, public college, or an affiliated research center.

A public college will be defined as a non-profit institution in receipt of direct government funding and whose primary purpose is to provide post-secondary educational services in one or more of the following areas:

- undergraduate university courses;
- technical courses leading to diplomas and certificates; and
- vocational programs.

Schools

Elementary and secondary schools which come within the jurisdiction of the various school boards or boards of education under provincial authority, as well as private, non-profit elementary and secondary schools which follow the approved curriculum of their province will also be eligible to claim the rebate.

Hospitals

Institutions which are *bona fide* public hospitals for the purposes of the *Excise Tax Act* will be eligible for the appropriate rebate. For example, this will include government and non-profit hospitals providing acute, rehabilitation, or chronic care services.

(ii) Rebate Mechanism

The rebates will be provided to these public sector organizations on a percentage basis, as follows:

$$\text{Rebate percentage} = \left[1 - \frac{\text{Estimated 1991 FST liability without reform}}{\text{Estimated 1991 GST}} \times 100\right]$$

The rebate figures will be calculated using federal estimates of the FST and GST liabilities of these organizations. Four different rebate percentages will be established, i.e., one each for municipalities, universities/colleges, schools and hospitals.

These rebates will be paid directly to each organization. Registered organizations will be entitled to file claims with their regular GST return on an annual, quarterly or monthly basis as the case may be. Organizations that are not registered for GST purposes will be able to file on an annual or quarterly basis. Under this system, there will be no additional complexity for vendors since these selected public sector organizations will pay the full amount of tax at the point of purchase and subsequently file for rebates.

(iii) Process

The exact rebate figures have yet to be determined for each of the four categories of organization. The federal government will be discussing this issue with the appropriate representative associations prior to taking final decisions on the rebate percentages.

9.3 Self-Supply

The possibility of special self-supply rules for governments was raised in the June 1987 White Paper on Sales Tax Reform. Given that the provinces will not be liable for tax on their purchases and in view of the decision to provide selected public sector organizations with percentage rebates of tax, the potential bias towards self-supply has been greatly reduced. As a result, no special self-supply rules will be required for the public sector under the GST. However, any generally applicable self-supply rule, e.g., for residential real property, will apply to the public sector just as it applies to the private sector.

10. Indians and Indian Bands

Section 87 of the *Indian Act* exempts from taxation the personal property of an Indian or band situated on a reserve, as well as their interest in reserve or designated lands. This exemption applies notwithstanding any other Act of the Parliament of Canada.

The tax treatment of sales and purchases by Indians under the GST will be in full compliance with the requirements of the *Indian Act*. Given that the legal liability for the GST rests on the purchaser, at a minimum, Indian purchases of goods on reserve will not be taxed. This represents a substantial benefit to the Indian community relative to their treatment under the existing federal sales tax. At present, to the extent that the federal tax is embedded in the retail price of goods and services sold on reserve, Indian consumers pay the tax now in the same way as all other Canadian consumers. Moreover, Indians on reserve will be eligible for the substantially enriched GST Credit even though they will be receiving some relief from the GST directly.

The taxation of services under the GST raises issues of interpretation regarding Section 87 of the *Indian Act*. Further work is required in this area. In completing this assessment, the government will want the views of representatives of the Indian community and those groups involved in Indian taxation.

11. Financial Services

11.1 Introduction

In many respects, financial services are similar to the wide range of other services provided in the economy. Viewed from this perspective, the use of financial services represents consumption and ideally should be taxed within the context of a broad based sales tax like the GST.

However, financial transactions are often structured in a way that makes it difficult to apply a sales tax. The price for the service is often implicit, being reflected in, for example, the spread between interest received from borrowers and returns to depositors, policyholders and annuitants. While conceptually it is possible to identify these implicit prices, doing so in practice is extremely complex.

The June 1987 White Paper proposed a unique tax structure for the financial sector that attempted to identify the charges for financial services that are implicit in the margins earned by financial institutions. While some progress was made in translating this proposal into an operational tax structure, substantial technical problems remained. Given the magnitude of the remaining difficulties and the fact that no country in the world has successfully been able to apply sales tax to financial services, the 1989 budget document on the GST indicated that financial intermediation services will be exempt.

In accordance with this decision, the supply of financial services to domestic consumers and businesses will be tax-exempt under the GST. In other words, tax will not be charged on such consumer services as loans, deposits, mortgages and life and automobile insurance. However, the providers of financial services will pay tax on their own purchases.

As with all other goods and services, financial services provided to non-residents will be zero-rated. This will ensure that Canadian firms providing financial services remain competitive on world markets.

The rules for financial services will primarily affect a specific group of registrants – such as banks, trust companies, insurers, financial co-operatives and investment dealers – since the vast majority of financial services are provided by these institutions. In addition to exempt financial services, these institutions will normally make taxable and zero-rated supplies. Accordingly, under the general GST rules, they will have to allocate their inputs in order to determine their input tax credit entitlements. The tax paid on their purchases will be eligible for input tax credits to the extent they are for use in making a taxable or zero-rated supply. Registrants supplying exempt financial services only on an incidental basis will not be required to allocate inputs to financial services.

As a consequence of the decision to exempt financial services, it is necessary to categorize the exceptionally wide range of services provided by these institutions into taxable, zero-rated and tax-exempt supplies. This is a very fine-grained

exercise which raises a number of complex technical issues regarding the treatment of the goods and services purchased by the providers of financial services.

In order to ensure that the approach is clear and practical, the government will be consulting with tax professionals and the industry itself in further refining the proposals outlined below.

11.2 Basic Approach

(a) Definition of a Financial Service

Financial services will be defined to include all supplies which are closely related to financial intermediation, market intermediation and risk pooling. Clearly this includes basic intermediation services such as lending and deposit-taking. However, there is also a range of service fees related to the intermediation process, such as cheque clearing fees and withdrawal charges, where the appropriate treatment is more difficult to determine.

The range of services to be exempted as financial services has been formulated by balancing the following competitive equity considerations:

- On the one hand, the range of exempted services should be narrow in order to preserve tax neutrality with other taxable goods and services.
- On the other hand, services which are closely related to the intermediation process should be exempt to minimize the incentive to combine these fees with interest charges in an effort to avoid the tax.

The definition of a financial service will hinge on the definition of a financial instrument. A financial instrument will include items such as currency, all forms of indebtedness, shares of capital stock, policies of insurance or reinsurance, cheques, other payment instruments, letters of credit, and options, futures contracts or guarantees in respect thereof.

Financial services will be defined to include the exchange of currency, the lending, advancing, borrowing or depositing of money and the issue, sale, underwriting, purchase, receipt, payment or transfer of ownership of a financial instrument. Leasing will not be considered a financial service, and therefore lease payments will be taxable as discussed in subsection 11.4(b).

Arranging for the purchase, sale or placement of a financial instrument will also be regarded as a financial service. Consequently, the services provided by insurance agents, mortgage brokers and investment dealers will be treated as tax-exempt supplies.

(b) Input Tax Credits

Subject to the *de minimis* rule discussed below, registrants providing financial services will be required to allocate inputs between their use in making taxable and zero-rated supplies and exempt supplies in order to determine their input tax credit entitlements. No input tax credits will be allowed to the extent that tax-paid purchases are for use in the provision of tax-exempt financial services in Canada.

Registrants will allocate inputs between their use in making taxable and zero-rated supplies and exempt supplies using a method suitable in the circumstances. As is the case in administration of the income tax, the method chosen will of course be subject to audit by Revenue Canada. The general rules for determining input tax credit entitlements under the GST are discussed in Section 2.3.

Prior to implementation, the government will be providing guidelines indicating illustrative methods for allocating inputs for the purpose of claiming input tax credits.

(i) De Minimis Rule

Virtually all businesses are engaged in financial activity to some extent, whether it be depositing of funds or the purchasing of term deposits, bonds or shares. However, for most firms these activities are only ancillary to their other activities. In the absence of any special rule, these firms would not be permitted to claim input tax credits for tax paid on purchases to the extent they are for use in the provision of financial services.

Registrants will not be required to allocate inputs to any supply of financial services where the annual revenue of an income nature received from these services, such as interest and dividends, is less than $10 million, and less than 10 per cent of the total annual revenue from all supplies. For example, if the revenue from exempt financial services of a large manufacturer of automobiles was 6 per cent of its total revenue, but exceeded $10 million, it would not meet the *de minimis* test and would be required to allocate inputs to the supply of financial services for input tax credit purposes. For any particular reporting period, the *de minimis* test will be based on results for the immediately preceding fiscal period.

While this approach does not require an explicit definition of a financial institution, virtually all firms considered to be financial institutions will not be excluded under the *de minimis* test. On the other hand, firms supplying financial services on an incidental basis will be excluded under the *de minimis* test, and will not have to allocate any inputs to their supplies of exempt financial services.

For the purpose of this document only, firms that are not excluded under the *de minimis* rule will be referred to as financial institutions.

(ii) Real Property and Capital Goods

The acquisition of capital goods and real property can involve large expenditures, and the extent of their use in an exempt supply can change over time. Unlike most other firms, financial institutions will have a significant and varying amount of exempt supplies. Because of this, it is important that the input tax credits obtained on purchases of capital goods and real property be calculated as accurately as possible.

The normal rules for determining input tax credits for purchases of real property will apply to financial institutions (see Section 2.3).

There will, however, be some modification to the rules for the treatment of capital goods in this area. Under the general rules, purchases of capital goods will be eligible for input tax credits only when they are for use primarily in the provision of a taxable or zero-rated supply. These rules are described in Section 2.3. Given the balance of taxable, zero-rated and exempt supplies provided by financial institutions, they would, in many cases, be denied input tax credits on the vast majority of their purchases of capital goods. This would clearly be inappropriate.

As a result, for these institutions, capital goods will be treated as if they were real property. In other words, input tax credits will be allowed to the extent capital goods are acquired for use in making taxable or zero-rated supplies. Given the potential complexity of applying the change-of-use rules to all capital goods purchased by financial institutions, possible means of simplifying these rules will be explored in consultation with the industry.

(iii) Exported Services

Financial services provided to non-residents for use outside Canada will be zero-rated, as is the case for all other exports of goods and services. As a result, providers of financial services will be eligible to claim input tax credits in respect of tax-paid purchases used in the provision of exported services. This will ensure that Canadian firms providing financial services remain competitive in global markets.

In the absence of special rules, there could be instances where firms would have an incentive to restructure transactions, through the use of foreign branches or affiliates, to inflate their input tax credits. Rules will be introduced, following discussion with the financial sector, to address this issue.

(iv) Imported Services

In the case of goods imported by financial institutions, GST will be paid at the border. Clearly, it is impractical to collect tax at the border on imported services. In the absence of special rules, financial institutions would have an incentive to import services in order to avoid the GST on these purchases. To ensure that

domestic suppliers of these services are not placed at a competitive disadvantage, financial institutions, like other suppliers of exempt goods and services, will be required to self-assess the GST payable on all imported services, for instance data processing services (see Section 2.5). Input tax credits for the self-assessed tax will be recoverable in the normal manner; that is, registrants will not be able to recover the GST on the portion of imported services relating to an exempt supply.

11.3 Application to Specific Sectors

(a) Banks, Trust and Loan Companies and Financial Co-operatives

(i) Domestic Operations

Banks, trust and loan companies, and financial co-operatives (credit unions and caisses populaires) provide a wide range of services to domestic customers. The primary function of these institutions is the acceptance of deposits and the lending of funds – exempt activities in the context of the GST. These institutions also provide a number of services closely related to this intermediary function, such as cheque processing and the transfer of funds between accounts. The supply of these services to domestic customers will be exempt under the GST.

In addition, these institutions provide professional and administrative services, such as investment advice, management services, payroll administration and share registry. These services will not be included in the definition of financial services. Hence, the supply of these services will be taxable and will give rise to input tax credits in the normal manner.

Credit card fees include fees charged to both merchants and card users. Credit card user fees often cover a range of services, some of which, if charged separately, would be exempt (e.g., insurance) while others would be taxable (e.g., administrative charges). However, it is impractical to identify separately the individual charge for each service. Therefore, all credit card fees charged to domestic customers will be treated as a financial service – exempted from the GST.

There are a number of financial institutions which specialize in a particular aspect of the intermediation process. For example, the provision of credit by an acceptance company will be exempt as a financial service.

Premiums paid by financial institutions to the Canada Deposit Insurance Corporation and other stabilization funds will, like any other insurance premium, be tax exempt.

As noted previously, the transfer or placement of a financial instrument by an agent will be regarded as a financial service. Accordingly, the services provided by mortgage brokers and deposit-placing agents will be exempt.

Table C.3 sets out the proposed GST treatment of a number of services provided and fees charged by banks, trust and loan companies and financial co-operatives to domestic customers.

(ii) International Operations

Canadian financial institutions provide services to both residents and non-residents. Services provided to non-residents for use outside Canada will be zero-rated. As such, banks, trust and loan companies and financial co-operatives will be entitled to claim input tax credits to the extent that taxable purchases are for use in providing zero-rated goods or services to non-residents and foreign branches of Canadian financial institutions for use outside Canada. These inputs would normally include buildings, rents, computers, furniture and fixtures. In cases where inputs cannot be allocated to zero-rated supplies on a transaction-by-transaction basis, this allocation will be done in accordance with what is reasonable under the circumstances as set out above in Section 11.2.

Fees charged for various financial services will be considered to be a zero-rated supply to the extent the service is rendered to a non-resident for use outside Canada. The provision of a financial service to a Canadian branch of a foreign corporation will be considered to be a supply made in Canada and, therefore, will be exempt from the GST. Conversely, the provision of financial services to a foreign branch of a Canadian company will be considered as an export and, as such, zero-rated.

Table C.3

GST Treatment of Services Provided By Deposit-Taking Institutions to Domestic Customers

Taxable supplies
Professional and administration services
Administration fees
Appraisals
Debt counselling
Financial planning
Trustee
Safekeeping and custodian
Share registry
Data processing services
Payroll
Record keeping and account reconciliation
Sale or rental of goods
Cheques
Leasing property
Point of sale equipment rentals
Safety deposit box rentals

Table C.3 Continued

Exempt supplies
Deposit services
Account statements
Automatic transfer of funds
Automated teller machine charges
Cheque processing
Night depository
"Not Sufficient Fund" charges
Withdrawal charges
Credit services
Acceptance fees
Buy-down fees
Credit card user fees
Guarantee fees
Loan application fees
Loan maintenance fees
Merchant discount on credit card
Mortgage set-up fees
Overdraft charges
Other services
Canada saving bond commissions
Certified cheques
Currency products (swaps, options and forwards)
Deposit broker
Foreign currency
Interest rate products (swaps, options and forwards)
Mortgage broker
Travellers cheques

(b) Life and Property and Casualty Insurers

(i) Domestic Operations

The primary function of both life and property and casualty insurers is the pooling of risks. Life insurers provide life annuities and insurance against the risk of mortality, accident and sickness, whereas property and casualty insurers provide protection mainly against damage or loss of property and public liability claims.

The supply of insurance in respect of a Canadian risk will be tax exempt. Consequently, receipt of insurance premiums and the payment of insurance claims related thereto will both be tax exempt.

The investment return earned on financial instruments is also an integral part of an insurance operation. An insurer's investment revenue, such as interest on bonds and mortgages, and dividends on shares, will be tax exempt.

Insurers will not be eligible to claim input tax credits for the GST paid on purchases to the extent they relate to the supply of insurance in Canada or the income earned on Canadian investments. Taxed inputs typically used by insurers will include buildings, computers, furniture and fixtures, agents' expenses for travelling and entertainment, as well as outside professional fees.

Insurers supply other services to domestic customers which will be taxable if explicit fees are charged. For example, fees charged by a life insurer for administering a self-insurance fund will be taxable provided there is no insurance element involved. Similarly, insurance evaluation services provided by property and casualty insurers will also be taxable. To the extent that tax is charged on services rendered to a customer who is a registrant, and they are in respect of a commercial activity of the registrant, an input tax credit will be allowed in accordance with the normal rules.

Commissions earned by independent agents selling insurance policies will be considered to be in respect of an exempt financial service. Thus, purchases related to the agent's insurance commissions will not be eligible for input tax credits. This will ensure consistent treatment of independent insurance agents and employees of insurance companies.

Table C.4 sets out the proposed GST treatment of a number of services provided and fees charged to domestic customers in the insurance sector.

(ii) International Operations

The location of the supply of insurance services will be determined by the location of the risk. The insurance of foreign risks by a resident insurer will be considered to be an exported service, and as such, will be zero-rated. Accordingly, input tax credits will be allowed for purchases to the extent they are reasonably allocable to the supply of these zero-rated services.

A foreign branch of a Canadian insurer will be treated as a non-resident. Thus, services supplied to the foreign branch from the Canadian head office for use outside Canada will be zero-rated, in the same manner as if the foreign branch were a foreign subsidiary. Similarly, a Canadian branch of a foreign company will be treated as a resident. Where the Canadian branch imports services from abroad, it will be required to self-assess the GST on those imported services under the normal rules of the tax.

Table C.4

GST Treatment of Services Provided by Insurers to Domestic Customers

Taxable supplies

- Professional and administration services
  - Actuarial services
  - Estate planning advice
  - Fees for self-insurance schemes
  - Financial planning advice
  - Insurance evaluation
  - Investment advice
  - Segregated fund management
- Data processing services
  - Payroll
  - Record keeping

Exempt supplies

- Risk-pooling services
  - Insurance
  - Reinsurance
  - Sale of insurance policies by agents
- Saving services
  - Annuity fees
  - Universal plan fees
- Credit services
  - Buy-down fees
  - Guarantee fees
  - Loan application fees
  - Mortgage set-up fees

Reinsurance of foreign risks assumed by a resident insurer will be treated as a zero-rated export of services. Reinsurance of Canadian risks ceded to a non-resident insurer not licensed in Canada will be treated as an imported exempt service.

(c) Investment Dealers

(i) Domestic Operations

Market intermediation primarily involves the underwriting of securities on the primary market and the purchase or sale of securities on the secondary market –

either as an agent or as a principal. Market intermediation and directly associated services provided to domestic customers will be treated as tax-exempt supplies.

In addition to market intermediation, investment dealers provide financial intermediation services by advancing funds to customers, dealers and brokers for which they receive interest revenue and other fees. Investment dealers also hold accounts for customers, dealers and brokers. In essence, these are deposit accounts with interest paid on the cash balances. Financial intermediation services provided by investment dealers will be treated in the same manner as similar services provided by banks, trust and loan companies and financial co-operatives: all such services will be tax exempt.

Advice rendered in connection with mergers and acquisitions, financial counselling, or investments will be treated as taxable supplies. Thus, investment dealers will be put on an equal competitive footing with other businesses offering these or similar services. As is the case for other registrants, investment dealers will be eligible to claim input tax credits to the extent their purchases are attributable to their taxable or zero-rated supplies. Tax-paid purchases normally would include such things as rents, computers, office furnishings and fixtures.

Table C.5 sets out the proposed GST treatment of a number of services provided and fees charged by investment dealers to domestic customers.

Table C.5

GST Treatment of Services provided by Investment Dealers to Domestic Customers

Taxable supplies
Professional and administration services
Account administration
Financial planning
Investment advice
Management services
Merger and acquisition advice
Safekeeping and custodial
Exempt supplies
Market intermediation services
Brokerage
Dealing in securities as principal
Underwriting or arranging for the placement of a securities issue
Credit services
Credit management
Margin accounts

(ii) International Operations

The location of the supply of financial intermediation services provided by investment dealers will be determined on the basis of the residence of the customer – the same as for all other financial institutions. However, investment dealers will also be required to determine the location of supply of their market intermediation services.

Where a brokerage fee is paid by a buyer or seller of securities in the secondary market, the consumer of the service is the person paying the fee or commission. Therefore, brokerage services purchased by a Canadian resident will be tax exempt. Brokerage services purchased by non-residents will be zero-rated.

Where an investment dealer acts as a principal in marketing a newly issued financial instrument, the consumer of the service is the issuer of the financial instrument. The underwriting of securities for a Canadian issuer will be tax exempt, and zero-rated for non-resident issuers.

Where an investment dealer acts as a principal by trading securities in the secondary market on its own account, the consumer of the service is not readily identifiable. All such supplies will be treated as tax exempt.

11.4 Special Issues

(a) Tax Grouping

As is the case for the purposes of the *Income Tax Act*, each member of a related group of companies will be treated as a separate entity under the GST. As a result, goods and services provided to related members will be subject to GST where applicable and creditable to the extent they are acquired for use in making a taxable or zero-rated supply.

The government recognizes that in certain very limited circumstances, such as data processing services, special rules may need to be developed. The treatment of these circumstances will be the subject of discussions with the affected financial institutions.

(b) Leasing

The leasing of personal or real property will not be treated as a financial service. All lease payments will be subject to GST and creditable to the lessee to the extent the property is for use in making a taxable or zero-rated supply. Lessors, of course, will be able to claim input tax credits in the normal manner for the GST paid on goods they acquire for leasing purposes.

Under the general rules of the tax, property imported into Canada will be subject to GST at the border on its duty-paid value. Special rules will apply in cases where the importation is in respect of property leased from a non-resident by a person who is subject to the self-assessment rule for imported services. In these circumstances, the lessee, if he or she is the importer of record and has paid the tax on the importation, will be permitted to file for a refund of the GST paid at the border. The lessee will then account for GST on the lease payments in the normal manner under the self-assessment rule.

(c) Options

Generally, the tax status of the supply of an option will depend on the tax status of the good or service to which the option relates. For example, an option in respect of aluminum will be taxable, whereas an option in respect of a financial instrument will be tax-exempt.

Notwithstanding this general treatment, any option traded on a recognized exchange will be treated as a financial instrument and, therefore, tax-exempt.

(d) Precious Metals

Funds can be invested in a variety of financial instruments, including precious metals; that is, gold, silver, or platinum. An investment in precious metals may take the form of a precious metal certificate issued by the holder of the metal, or of the precious metal itself.

The initial supply of investment-quality precious metals by domestic refiners will be zero-rated. Similarly, the importation of investment-quality precious metals will not be subject to tax on importation. To qualify for this treatment, precious metals will have to be in the form of bars, coins or wafers with a purity level of at least:

- 99.5 per cent for gold and platinum; and
- 99.9 per cent for silver.

As is the case with other financial instruments, the supply of precious metals for investment purposes will be tax exempt. The supply of precious metals that do not satisfy the purity or form requirements will be subject to GST.

12. Transition

This section outlines the key provisions that will be put in place to ensure a smooth transition from the existing federal sales tax to the Goods and Services Tax. These include:

- rebates of federal sales tax already paid on inventories of new goods held for resale or lease, and on hand as of the start-up date;
- long-term fixed-price contracts;
- transactions straddling the start-up date;
- price adjustments in respect of supplies made prior to start-up; and
- other miscellaneous provisions such as restrictions on the GST used goods and change-of-use rules as well as instalment payment provisions under the current federal sales tax.

12.1 Federal Sales Tax Inventory Rebates

(a) General Provisions

On implementation of the GST, many firms will be holding inventories of new goods for resale on which federal sales tax previously will have been paid. In order to avoid double taxation of these goods, rebates of the existing federal sales tax will be provided in respect of these items to firms holding them on a tax-paid basis on implementation.

To qualify for rebate, inventory generally will have to be:

- in the hands of a GST registrant on implementation;
- in a new and unused condition;
- federal sales tax paid;
- in Canada on January 1, 1991;
- for sale or lease to customers in the ordinary course of the registrant's business; and
- acquired by the registrant prior to January 1, 1991.

Included in the definition of new and unused goods for resale will be rebuilt and remanufactured goods, as well as new and unused contractors' building materials. However, building materials that have been delivered to a job site will not qualify for rebate.

Under certain conditions discussed below in Section 12.4, rebates will be provided in respect of new and unused federal sales tax-paid goods sold by retailers to consumers prior to January 1, 1991 and returned afterwards for refund or credit.

Special rules will apply in respect of inventories of unsold new housing stock on hand at implementation. These are discussed below in subsection (b).

The current federal sales tax applies at an early trade level. As a result, the tax content on goods often is not apparent at subsequent trade levels. Revenue Canada – Excise currently has in place administrative mechanisms for calculating federal sales tax refunds where the amount of tax is not directly ascertainable from a business' purchase records. These will be suitably modified for use in the federal sales tax rebate program.

Additional details on the procedures and mechanisms for claiming rebates with respect to inventories will be provided in the coming months.

(b) New Housing

The price of newly constructed housing reflects a significant federal sales tax component as a result of the application of tax to construction materials. Under the GST, new housing will be taxable on the sale price to consumers. In the absence of any special provisions, a new house that is partially built or completed prior to start-up of the GST but the sale of which is not completed until after start-up effectively would be subject to a degree of double taxation.

To address this, rebates in respect of the FST embodied in newly constructed housing will be provided to purchasers of single, semi-detached and attached homes where the purchaser has entered into a written agreement of purchase and sale prior to January 1, 1991 and takes possession for occupancy prior to March 1, 1991. The rebate will be based on the estimated federal sales tax content per square foot in a comparable home completed prior to January 1, 1991. This estimate will be determined prior to start-up of the GST. The amount rebated will depend on the time at which the purchaser takes possession for purposes of occupancy. Where possession of a completed house occurs during January 1991, the rebate will be three-quarters of the estimated federal sales tax per square foot. The rebate will be one-half for purchasers taking possession in February 1991.

In the case of new condominium and rental apartment buildings under construction, the amount rebated will depend on the actual degree of completion on January 1, 1991. If the building is between 25 and 50 per cent completed, one-half of the estimated federal sales tax will be rebated. If the building is more than 50 per cent completed, a three-quarter rebate will be provided.

12.2 Fixed-Price Contracts

No special relieving rules will be provided for fixed-price contracts straddling the start-up date. Under the normal rules of the GST, the purchaser will be liable to pay tax on any taxable amounts paid or payable to the vendor as of January 1, 1991. For example, in the case of a long-term fixed-price commercial lease, the tenant will be required to pay GST on all lease payments on or after January 1, 1991; if the tenant is a registrant, the tax will be recoverable as an input tax credit in the normal manner. The vendor – in this example, the commercial landlord – will be required to collect and remit GST on any taxable payments received or receivable on or after January 1, 1991.

12.3 Transactions Straddling the Start-Up Date

In many cases, the normal rules governing application of the tax will determine the applicability of GST to transactions straddling the start-up date. The general GST timing rules are discussed in Section 2.2. However, four overriding exceptions will be made to the general rules:

Invoice Issued Prior to January 1, 1991

Mere issuance of an invoice prior to January 1, 1991 in respect of a supply occurring in 1991 will not be allowed to establish non-liability for GST purposes.

Goods and Services Currently Taxed

For sales of goods currently subject to federal sales tax (i.e., taxable goods sold by a licensed manufacturer or a licensed wholesaler), GST will not apply to the sale if delivery of the goods or transfer of title to the goods occurs before January 1, 1991. Where this does not occur, GST will apply. This rule will ensure that either the current federal sales tax or the GST, but not both, applies to all goods currently subject to federal sales tax.

Telecommunications services and telecommunications programming services are currently taxed at the rate of 11 per cent. To facilitate the transition to the new system, the current tax will apply on all billings to users covering periods commencing prior to 1991 and ending before February 1, 1991. All billings for these services in respect of periods either beginning in 1991 or ending after January 31, 1991 will be subject to GST.

Supplies Prior to Start-Up

Provisions will ensure that where goods, the sales of which are not currently subject to federal sales tax, are delivered or title is transferred to the purchaser prior to January 1, 1991, or services are performed prior to January 1, 1991, GST will not apply as long as the purchaser pays for the supply or the vendor issues an invoice for the supply prior to March 1, 1991. These provisions will not apply in the following circumstances:

- lease payments in respect of real or personal property;
- progress payments in respect of construction-in-progress; and
- telecommunications services and telecommunications programming services.

Prepaid Supplies

Special rules will apply in respect of payments made before January 1, 1991 for goods to be delivered or services to be performed after December 31, 1990.

Payments by corporations, partnerships and sole proprietors, made after August 31, 1989 and prior to April 1, 1990, for goods to be delivered or services to be performed after December 31, 1990, will be subject to GST. The tax will become payable by the purchaser on a self-assessment basis on January 1, 1991 on that portion of the payment reasonably allocable to the goods or services to be provided on or after that date. In the case of a person registered for GST purposes on January 1, 1991, the tax will be remitted with that registrant's first GST return. Of course, to the extent that the goods and services to which the payment relates are to be used in a commercial activity of the purchaser, they will give rise to an offsetting input tax credit.

For non-registrants, the tax will have to be remitted by April 1, 1991.

In the case of payments made by a person after March 31, 1990 and before January 1, 1991, the vendor will be required to collect tax on that portion of the payment relating to goods to be delivered or services to be performed on or after January 1, 1991. The vendor will be required to remit this tax with his or her first GST return.

With this treatment, GST will not be collected on supplies made prior to 1991. However, it will ensure that purchasers cannot avoid GST on supplies made after implementation simply by paying for them prior to January 1, 1991. This rule will not apply in the case of prepaid newspaper and periodical subscriptions.

Subject to these overriding rules, the following illustrates the application of the GST timing rules to transactions straddling the start-up date.

(i) Outright sale of goods to a purchaser

No GST will apply if delivery or passage of title to the purchaser occurs before January 1, 1991.

(ii) Importation of goods into Canada

No GST will be payable where "release" of the goods from Canada Customs takes place before January 1, 1991.

GST will apply where "release" occurs on or after this date.

(iii) Goods shipped by a supplier to a person on a consignment basis prior to January 1, 1991

GST will apply where the consignee sells the goods or takes them for his or her own use on or after January 1, 1991.

(iv) Where goods are supplied pursuant to a commercial construction contract under which progress payments are made

No GST will apply on those amounts that become due under the contract before January 1, 1991, provided such progress payments are reasonably related to the percentage completion of the construction project at the time the payment is made.

GST will be payable on amounts that become due on or after January 1, 1991.

(v) Where a supplier provides a taxable service to a person that has been paid for prior to January 1, 1991 (such as a building maintenance contract)

No GST will be payable if the service is substantially completed for the person before the start-up date.

Otherwise, GST will apply on a prorated basis over the period during which the service is provided.

(vi) Professional services (e.g., accountants, lawyers), where there is "work-in-progress" at the time the new tax takes effect

Prepayments for work to be done during 1991 will be subject to GST (on a prorated basis if the work is performed partially in both 1990 and 1991).

To the extent that the services are performed prior to January 1, 1991, GST will not apply as long as the services are paid for or the vendor invoices the client prior to March 1, 1991.

(vii) In the case of a taxable sale of real property

No GST will be payable if the date on which ownership or possession is transferred is before January 1, 1991.

Where, under written agreement, an amount becomes due before January 1, 1991, but the ownership of the real property is not transferred until January 1, 1991 or later, amounts due before that date (i.e., deposits) will be subject to GST as part of the consideration paid for the property.

12.4 Pricing Adjustments

Situations will arise where pricing adjustments are made following start-up of the GST in respect of supplies made prior to start-up. Examples include deferred quantity discounts, adjustments for goods less than quality or quantity ordered, and refunds or exchanges for defective goods.

For the most part, these adjustments will have no GST implications as long as they are reasonable in the circumstances. The exception will be for returned goods sold prior to January 1, 1991:

- Goods returned in straight exchange for other replacement goods will entail no GST consequences as long as the transaction does not involve the issuance of a credit note or refund to the customer. In these circumstances, there will be no adjustments in the vendor's federal sales tax inventory rebate claim.

- Where goods are returned and the customer is given a credit note, the credit note will be treated the same as money when it is redeemed. If the note is redeemed for a taxable supply, GST will be charged in the normal manner. Where the GST registered vendor issues a credit note for a returned good that was sold in a new and unused condition and subject to federal sales tax prior to January 1, 1991, the registrant will be permitted to apply for a federal sales tax rebate to the extent that a refund or credit note was provided to the customer (i.e., net of any re-stocking charges).

12.5 Miscellaneous Provisions

(a) Used Goods Rule

For the first three years of operation of the GST, the used goods rule (described in Section 13.9), which allows a notional input tax credit to registrants for purchases of used goods from non-registered persons, will be limited to registrants who, in the ordinary course of their business, acquire used goods for resale purposes. Hence, during the first three years of the GST, registrants who acquire used goods from a non-registrant for use as a capital property (for example, a used automobile) will not be entitled to claim a notional input tax credit in respect of the purchase.

(b) Limitation on Change of Use

As noted in Section 2.3, no input tax credits will be allowed under the change-of-use rules applying to capital property and real property in excess of the GST paid with respect to that property. Therefore, if the property was in the hands of a GST registrant prior to January 1, 1991, no input tax credit under the change-of-use rules will be available even if the commercial use of the property increases.

(c) Restriction on FST Instalment Rule

Under subsection 27(1) of the *Excise Tax Act*, manufacturers are permitted to account for the federal sales tax on instalment payments as the payments are received or become receivable. This provision will be suspended on November 30, 1990 for any instalment payment contract entered into on or after November 1, 1989. All federal sales tax on such contracts will become payable on December 31, 1990 for any goods that have been delivered by the manufacturer to the purchaser, or title to which has been transferred to the purchaser, as of that date.

13. Other Operational Aspects of the GST

This Section summarizes a number of miscellaneous provisions and operational aspects of the GST.

13.1 Partner Expenses

GST collected on supplies made by a partnership will be reported at the partnership level. For commercial reasons, it is common for some goods and services to be purchased by the individual partners directly (rather than by the partnership) for use in carrying on the business of the partnership. For example, an individual partner may incur travelling or vehicle leasing expenses for which he or she is not reimbursed. To the extent the partner is able to deduct such outside expenses for income tax purposes in calculating his or her partnership income, the partner will be able to recover the GST paid or payable on those purchases directly, to the extent that a credit for the purchases would have been available to the partnership if the partnership itself had acquired the goods or services. Refund claims for GST paid on a partner's expenses will be filed at the same time as the partner's income tax return.

Neither a partnership nor a partner will be permitted to claim an immediate input tax credit for the GST paid on the purchase of a passenger vehicle (as defined in the *Income Tax Act*) where the vehicle is partially for the personal use of one of the partners or any individual related thereto. However, either the partner or the partnership, as the case may be, will be allowed to claim a credit based on the capital cost allowance in respect of the vehicle as allowed for income tax purposes to the extent that the vehicle is for use in a commercial activity of the partnership. Individual partners will file for this amount on their annual GST refund claim for partner expenses. Where the partnership claims a CCA-based input tax credit under this rule, the credit will be claimed on the partnership's GST return for the reporting period that includes the fiscal year-end of the partnership.

These rules are designed to provide consistency in the treatment of passenger vehicles between partners and self-employed individuals. This treatment – also applicable in respect of an aircraft that has a personal use component – is discussed in greater detail in Section 2.3.

13.2 Employee Expenses

Many employees, such as commission salespeople, incur significant expenses in the course of carrying out their duties. These expenses often are not reimbursed by their employers except indirectly, through the salaries and commissions they are paid.

Since employees will not be considered to be carrying on a commercial activity, they will not be able to claim an input tax credit for the GST paid on these

expenses. However, officers and employees will be refunded the GST paid on those employment expenses which are also deductible for income tax purposes. Where the income tax deduction is a capital cost allowance in respect of a passenger vehicle or aircraft, the credit will be based on 9/109ths of the CCA deduction allowed for income tax purposes.

The GST refund claim will be filed at the same time as the income tax return of the employee for the calendar year in which the expenses are incurred.

13.3 Bad Debts

If a registrant accounts for GST on a supply made to a person with whom the registrant is dealing at arm's-length and subsequently writes off a part or all of the consideration for that supply as a bad debt, the registrant will be allowed to claim an input tax credit for the tax component of the bad debt written off. GST will have to be remitted equal to 9/109ths of any part of the bad debt subsequently recovered.

13.4 Mixed and Combined Supplies

Where a vendor makes a mixture of discrete supplies, some of which are taxable and some of which are not, and invoices them for a single all-inclusive price, GST will be assessed on that part of the amount paid that is reasonably attributable to the taxable supply. For example, the price charged for a freezer (taxable) filled with basic groceries (zero-rated) will have to be prorated to isolate the value of the freezer for GST purposes.

As outlined in Section 2.2, the time at which a liability for GST arises will, in some cases, depend on whether the supply is of personal property, real property or service.

Instances will arise where a combination of these is supplied at one all-inclusive price. For example, an appliance dealer may deliver and install a dishwasher; this would be a combined supply of personal property (the dishwasher) and service (delivery and installation). Where these situations arise, the following rules will be used **to determine the time at which the liability for GST arises**:

- If one of the items supplied reasonably can be regarded as being of greatest value, then all of the items supplied will be treated as a supply of that item. In the dishwasher example above, the dishwasher clearly would be of greater value than the delivery and installation services. Hence, the supply of the dishwasher and the incidental services would be treated as a single supply of personal property.

- If the items supplied are of equal value:

  (i) where one of the items is real property, all of the items will be treated as a supply of real property; and

  (ii) in any other case, all of the items supplied will be treated as a supply of a service.

13.5 Diplomats and International Organizations

Consistent with Canada's international obligations under various international conventions, treaties and agreements, relief from GST will be provided to representatives of foreign governments and other international organizations. The mechanisms and procedures for providing such relief will be determined prior to the introduction of the GST.

13.6 Gambling, Lotteries and Pari-Mutuel Betting

In the case of pari-mutuel betting, gambling and lotteries operated on a commercial basis, payments received by the organizer for bets or raffle and lottery tickets will be subject to GST. Special provisions will allow the organizer to claim a notional input tax credit for cash prizes or winnings paid to a bettor. This notional credit will be equal to 9/109ths of the prize. However, where tax has been paid on prizes in-kind, an actual input tax credit will be allowed under the normal rules. The result will be that the tax applies only to the organizer's margin. There will be no credit to registrants for purchasing a lottery ticket or placing a bet.

In those cases where it is not practical for the operator to record the total amounts bet (for example, in casino betting), the operator will simply treat his or her gross margin as a GST-included amount and not claim any notional input tax credits in respect of cash prizes paid out. The operator will, of course, be able to claim input tax credits for the GST paid on any other expenses related to the gambling operation. The gross margin will be equal to total revenues, less any cash prize-winnings paid out to bettors; no deduction will be permitted for other operating and overhead expenses in determining the gross margin for these purposes.

GST will not apply to gambling or lottery winnings since these are not received as consideration for any supply.

In assessing the applicability of small traders' and filing period thresholds for gambling and lottery organizers, the gross margin will be used rather than total revenues.

13.7 Competition Prize-Winnings

Prize-winnings paid out to participants in a competitive event (such as a sporting competition with prizes paid to winning athletes) will not attract GST. However,

input tax credits will not be available to the event organizer with respect to any prizes awarded to winning competitors. By the same token, registered competitors will not be required to remit tax on their prize-winnings. This will simplify the operation of the tax for event organizers, as they will not need to differentiate between registered and unregistered competitors, while, at the same time, ensuring that the value added by competitors as reflected in admissions and other supplies to consumers is effectively subject to tax.

13.8 Provincial Sales Taxes

Like the GST, provincial sales taxes also apply at the retail level. In instances where a sale is subject to the general provincial sales tax, as well as the GST, the GST will be levied on the price exclusive of the provincial tax.

Accordingly, where a business purchase by a registrant is subject to provincial retail sales tax as well as GST, the input tax credit will be calculated on the purchase price exclusive of provincial sales tax.

The appropriate GST treatment of provincial product taxes, mark-ups, and other similar levies, such as those on tobacco products, motive fuels and alcoholic beverages, is an issue which requires further discussion with the provinces.

13.9 Used Goods

With the exception of certain passenger vehicles (see Sections 2.3, 13.1 and 13.2), a sale of a used good in the course of a commercial activity by a registrant will be a taxable supply and, for a purchaser who is also a registrant, the normal input tax credit rules will apply.

Sales of used goods by private individuals who are not registrants, or by persons using such goods primarily in a non-commercial activity, will not be subject to tax as these transactions do not arise in the course of a commercial activity. Although goods sold by such persons will not be subject to tax on sale, if the purchaser is a registrant, and the goods are acquired for use in a commercial activity, subject to certain restrictions described below, the purchaser will be entitled to claim a notional input tax credit in respect of the used goods purchased. The notional credit will be equal to 9/109ths of the price paid by the registrant for used goods where the purchase was not subject to tax.

An exception to the general rule will be made in the case of appreciating used goods: no notional input tax credit will be allowed to a registrant who buys an appreciating used good from a non-registrant (i.e. a private individual or exempt organization). The definition of appreciating used goods will include listed personal property as defined in paragraph 54(e) of the *Income Tax Act* and other collectibles as may be prescribed. Listed personal property under the *Income Tax Act* includes:

- prints, etchings, drawings, paintings, sculptures or other similar works of art;

- jewelry;
- rare folios, rare manuscripts or rare books;
- stamps; and
- coins.

The used goods rule is intended to provide a mechanism to remove the GST embodied in used goods acquired by a registrant from a non-registrant. Special transitional rules will apply in recognition of the fact that most used goods will not have borne GST in the first few years of the GST:

- First, notional input tax credits will be allowed in respect of used goods acquired by a registrant during the first three years of the GST only if the goods are acquired in the ordinary course of a commercial activity of the registrant, and the goods are acquired for purpose of resale.
- Second, registrants in the business of purchasing and reselling used goods will be required to repay any notional or actual input tax credits claimed in respect of used goods sold in the export market during the first three years of the GST. However, recognizing that a registrant may have used the item in the course of his or her business before the export sale, the input tax recapture will be equal to the lesser of the input tax credit actually claimed or 9 per cent of the sale price of the exported used good.

13.10 Returnable Containers

Generally, the supply of returnable containers (such as soft drink bottles) will be taxable under the normal rules. Where such containers are returned by a consumer to a registrant for refund, the registrant will be entitled to claim a notional input tax credit equal to 9/109ths of the amount refunded to the consumer.

Instances will arise where returnable containers are supplied to consumers under zero-rated conditions. For example, a consumer may purchase a container of milk but pay no separate amount in respect of the returnable plastic container. Because the milk in this circumstance will be zero-rated, so will the container if there is no separate charge for it at the time of sale. As no tax will have been paid by the consumer for the container in this situation, the vendor will not be entitled to claim a notional input tax credit in respect of any refund given to the consumer when the container is returned.

13.11 Consignment Sales

Title to goods delivered on consignment, approval or other similar terms usually does not pass to the consignee until the time the goods are resold (or the consignee

otherwise appropriates the goods for his or her own use). Under the normal rules, the consignee will be required to collect GST on the resale and, where the goods have been supplied by a registered consignor who has charged tax to the consignee, claim an input tax credit in the normal manner. The time at which liability arises for GST and input tax credit entitlement on consignment sales is discussed in Section 2.2.

Under the rule discussed immediately above, the consignee also will be able to claim a notional input tax credit on resale (or acquisition for own use) in respect of used goods supplied by an unregistered consignor.

13.12 Agents

In contrast to consignment sales, where title to goods passes from the consignor to the consignee, and then to the ultimate purchaser, in an agency sale, title transfers directly from the vendor to the purchaser, through the medium of an agent. In other words, the agent does not have title to the goods sold in these circumstances.

Subject to the special rule outlined below for property or services sold through an agent and invoiced in the agent's name, agents will be required to collect GST under the normal rules only on fees or commissions charged to their principals.

Where a registrant acquires a taxable supply through his or her own agent, an input tax credit will be allowed to the registrant in respect of GST paid or payable on both the supply and any fee payable by the registrant for the agent's services. Conversely, where a registrant makes a supply through his or her own agent, the registrant will be required to account for the tax collectible on the supply.

Of course, the registrant will be entitled to claim an input tax credit in respect of the GST paid or payable on the agent's fee.

Special rules will apply where an agent makes a taxable supply on behalf of a principal, and the agent prepares an invoice in his or her own name for the supply. In these circumstances, the agent will be treated for purposes of the GST as if he or she had purchased the property or service from the principal and resold it. As a consequence, the agent will be required to collect GST on the consideration payable by the customer and be permitted to claim an input tax credit in the normal manner in respect of the deemed supply from the principal.

13.13 Disbursements

It is not uncommon for a registrant to bill a client separately for certain disbursements made in the course of performing a particular service. For example, a lawyer may charge a client for payment of land transfer taxes and other out-of-pocket expenses for a real estate transaction in addition to his or her basic fee for service.

Depending on their type and how they are billed, disbursements will be treated differently under the GST. As a general rule, disbursements will be treated as being in respect of a supply to the client. Their GST status will depend on the tax status of the registrant's basic fee for service. Such disbursements might include, for example, travel, telephone and photocopying expenses. Where these disbursements are in respect of a taxable supply of a service to a client, the disbursements also will be taxable. Conversely, where the registrant's basic fee for service is zero-rated (for example, legal services provided to a non-resident outside Canada), the disbursements also will be zero-rated.

However, registrants will not be required to account for tax in respect of any disbursements made as an agent in the name of the client, provided the disbursement is separately itemized in the registrant's bill to his or her client. Such disbursements would include, for example, any taxes or registration fees paid by a lawyer on behalf of a principal in respect of a real estate transaction. Where such disbursements are not separately itemized to the client, or not made as an agent acting in the name of the client, they will be treated as part of the basic fee for service to the client.

13.14 Intellectual Property

Subject to the rules for imported intellectual property discussed in Section 2.5, the supply of intellectual property rights will be taxable in the normal manner. The GST paid by a registrant for the acquisition of any intellectual property rights (such as patents, trade secrets, industrial designs, trademarks, copyrights or know-how) also will qualify for input tax credits in the normal manner.

13.15 Non-Arm's-Length Transactions and Appropriation for Personal Use

Special rules will apply in the case of non-arm's-length transactions and where a registrant appropriates property or service for personal use. A few of these provisions have been referred to earlier – see the rules on capital property and change-of-use described in Section 2.3.

Special provisions also will apply where a person engaged in a commercial activity transfers goods and services for less than their fair market value to a non-arm's-length person who is a non-registrant or a person making tax-exempt supplies. The vendor will, in this case, be treated as having made a supply for consideration equal to the fair market value of the supply and be required to remit GST on that value. The definition of arm's-length for these purposes will be the same as in the *Income Tax Act*.

The same rules will apply where goods or services are appropriated for the personal use or benefit of a shareholder of a corporation, a member of a partnership, a beneficiary of a trust or any individual related to such shareholder, partner or beneficiary. In these cases, the appropriation will be treated as a taxable supply if it would have been taxable had the person obtaining the benefit

acquired the property or service from the person providing it in the ordinary course of a commercial activity. Appropriation to personal use rules will not apply where the benefit consists of a property or service for which an input tax credit was denied on the basis that the property or service was for the exclusive personal benefit of the vendor, a related person or an employee of the vendor.

13.16 Gifts

There are different types of gifts and, under the normal rules, each will have particular GST consequences.

Promotional Gifts: The cost of "gifts" given by a business to customers in the course of a promotional campaign generally are reflected in the price of goods and services sold by the business. To tax those "gifts" would result in double taxation. Consequently, under the normal rules, "gifts", such as free samples given to customers as part of a business promotion scheme, will not be taxable as long as the "gifts" are reasonable in the circumstances. Similarly, input tax credits will be allowed in respect of purchases reasonably related to a promotional campaign involving "gifts" to customers.

Personal Gifts to Clients: These are similar to promotional gifts and, as long as they are expenses reasonably related to a commercial activity, will entitle the registrant to an input tax credit in the normal manner.

Gifts to Employees and Shareholders: Gifts to employees and persons related to employees will be treated as supplies made by the employer to the extent that the amount of the gift was included in the employee's income for purposes of the *Income Tax Act*. Accordingly, the employee benefit will be treated as a taxable supply if it would have been taxable had the employee acquired the benefit from another person in the ordinary course of that other person's commercial activity. The employee benefit rule will not apply where the input tax credit to the employer was denied on the basis that the property or services were acquired exclusively for the purpose of giving them to employees. Gifts to shareholders will be taxable at their fair market value as an appropriation for personal use.

Gifts to Charities: Where a registrant donates goods of its own manufacture or other goods or services normally traded by the registrant, the "donation" will be treated in the same way as a promotional gift.

13.17 Discount Coupons

In general, coupons or similar discounts can be grouped into three categories:

Retailers' Coupons: These are issued by retail stores and provide a discount on the purchase of specific products or services. The value of the coupon is deducted from the selling price of the merchandise or service when the

coupon is redeemed. Under the GST, the issue of the coupon will have no tax implications and, on redemption, only the net consideration paid by the customer will be subject to tax.

Manufacturers' Coupons: These also provide a reduction in the selling price of specific goods. Usually, they are redeemable at any retail store selling the specified products, with the manufacturer reimbursing the retailer for the amount of coupons accepted. Like retailer coupons, only the net amount paid by the customer to the retailer will be taxable. However, the retailer will be required to collect tax on the reimbursement received from the manufacturer, with an offsetting input tax credit to the manufacturer. The reimbursement will be treated, in effect, as an after-the-fact reduction in the manufacturer's sale price to the retailer.

Money Coupons: These are given at the time of sale, usually on the basis of a percentage of the dollar value of goods purchased. Money coupons are used by customers much like retailers' or manufacturers' coupons to reduce the purchase price of goods or services on redemption. Therefore, the original purchase on which the coupons were granted will be subject to tax on the full sale price. However, when the coupons are redeemed on subsequent purchases, only the net amount paid by the customer will be taxable.

13.18 Manufacturers' Rebates

Some manufacturers offer cash rebates to consumers of their products. Rebates are like manufacturers' coupons and, when paid out, effectively result in a reduction of the value added by the manufacturer. As such, special provisions will allow manufacturers and other registrants who operate rebate schemes to claim a notional input tax credit equal to 9/109ths of any rebate paid out in respect of a taxable supply. Where the person receiving the rebate is also a registrant, any rebate received by that person will be treated as a tax-included amount and the registrant will be required to remit tax equal to 9/109ths of that amount. This will ensure that only the net value added by the rebate sponsor is actually subject to tax. Similarly, only the net amount paid by the person obtaining the rebate will give rise to an input tax credit.

13.19 Co-operative Advertising

It is common practice for payments to be made between two businesses where one of them assumes responsibility for advertising the other's product. For example, a manufacturer may give a retailer a rebate once the retailer provides evidence that the manufacturer's goods were displayed in "prime space", or that the retailer has paid for local advertising.

In effect, the manufacturer is purchasing a service from the retailer in this example. As such, under the GST, the retailer will be required to remit tax equal to 9/109ths of the rebate received from the manufacturer. The manufacturer, of

course, will be able to claim a corresponding input tax credit for an amount equal to 9/109ths of the payment.

13.20 Gift Certificates

The sale by a business of a gift certificate will not be treated as a supply at the time of issuance. As a result, no GST liability will arise at that time. Rather, the gift certificate will be treated the same as money paid for a supply when it is redeemed and not as a reduction of the consideration payable.

13.21 Tickets and Tokens

The sale of tickets and tokens will be treated as a supply and will be taxable at the time of sale. If they are in respect of a zero-rated or an exempt supply (for example, a bus ticket for municipal transit), no tax will apply.

13.22 Returned Goods and Price Adjustments

A credit note issued by a registrant to a customer to reflect a price reduction (such as a volume discount) or on a return of goods will be treated as an adjustment to the original invoice. In these circumstances, the registrant will be permitted to make an offsetting adjustment in his or her tax collectible for the amount of tax credited to the customer. Similarly, the purchaser will make an offsetting adjustment to his or her GST return to ensure that any input tax credits claimed are the same as the amounts on which tax has been paid.

13.23 Cash Discounts

Goods and services may be supplied on terms which offer discounts for prompt payment or a penalty for late payment.

Where the amount charged on an invoice by a supplier to a customer is net of any discount, the supplier will charge tax only on that net amount. If the customer is a registrant, he or she will be entitled to an input tax credit in respect of the tax paid on the net amount. No further adjustments will be required by either person. Any additional amount payable if the customer incurs a penalty for late payment will not be treated as part of the value for tax.

Where the supplier invoices the customer for the full sale price and offers a discount for payment within a specified time, GST will be assessed on the invoiced price even where the customer reduces his or her payment by taking advantage of the discount offered. The discount will be recognized as a price adjustment in these circumstances only where a credit note is issued to the customer indicating the amount of tax credited on the discount.

13.24 Co-operatives

Members of a co-operative often receive patronage dividends, usually after the end of the co-operative's fiscal year, based on the volume of the members' purchases from or sales to the co-operative and results of the operations of the co-operative. Conceptually, patronage dividends should be treated in a manner similar to other price adjustments to individual customers. However, because patronage dividends often will be in respect of a mixture of both taxable and non-taxable supplies made to a variety of customers over the course of a year, it would be impractical to require co-operatives to treat their patronage dividends as individual price adjustments to each member.

Rather, co-operatives generally will treat their patronage dividend payments as aggregate price adjustments. Under this rule, each co-operative will be required to prorate its dividend payments to each member in any fiscal period according to the ratio of total taxable to non-taxable supplies made to all members in the co-operative's preceding fiscal period. This information will be provided to recipients of patronage dividends who, if they are registrants, will treat that portion of the dividend as including a tax adjustment. Members who claim a credit with respect to GST on their purchases from a co-operative or collect tax on their sales to a co-operative will include 9/109ths of the above-mentioned portion of the patronage dividend in their tax remittable when the dividend is received or receivable. The co-operative will be entitled to claim a corresponding input tax credit in respect of patronage dividends paid or payable to all members. For members who are not engaged in a commercial activity, there will be no further consequences as this treatment, in effect, results in a refund of a previous overpayment of GST.

If they elect to do so, co-operatives will be permitted to ignore patronage dividends altogether for GST purposes. Under this election, co-operatives will not treat patronage dividends as aggregate price adjustments and will not be permitted to claim any input tax credits in respect of dividends paid out to members. Similarly, members who are registrants will not be required to remit any GST on dividends received. This election may be attractive to co-operatives where all of their members are registrants as it will simplify compliance while leaving the co-operatives' and its members' combined net tax liabilities unaffected.

13.25 Telecommunications

Telecommunication services such as telephone, telegraph, telex and data transmission services will be taxable if billed in respect of a transmitting or receiving station or terminal normally located in Canada. Services billed in respect of a terminal or station outside Canada will be treated as an export and zero-rated. Registrants will include the tax paid or payable in respect of both domestic and international services billed in Canada to them in determining their input tax credit entitlements.

13.26 Pay Telephone Charges

Pay telephone charges are regulated by a variety of federal and provincial bodies. So as not to interfere with regulated rates and rate-setting procedures, the GST on pay telephone calls paid in coin will be a specific amount designed to approximate a 9-per-cent *ad valorem* tax. The GST on a call worth 50¢ to $1.09 will be 5¢, and will increase by 5¢ for each additional 55¢ or part thereof charged on a call. This treatment will parallel the treatment of pay telephone charges under existing federal and provincial sales taxes.

Pay telephone calls charged on telephone calling cards will be subject to GST in the normal manner; that is, the 9-per-cent *ad valorem* tax will be collectible on the amount charged.

13.27 Holdbacks

The general timing rules will require a vendor engaged in a commercial activity to collect GST whenever consideration for a taxable supply is paid or becomes due. Similarly, a registrant will become eligible for an input tax credit whenever GST is paid or payable in respect of a taxable supply. It is common practice in certain types of transactions, for example in the construction industry, for a purchaser to hold back an amount otherwise payable as security against liens. Where a holdback is clearly provided for by federal or provincial legislation, no liability for GST will arise on the amount held back until it is paid or the holdback period expires, whichever is earlier. In a situation where no holdback is specifically sanctioned by legislation, any amount held back will not defer the time at which GST becomes payable.

13.28 Transfer of a Business as a Going Concern

The sale or transfer of a business as a going concern, whether by way of outright sale, amalgamation, wind-up or other corporate reorganization, if both the vendor and the purchaser agree, will not be subject to GST. As a consequence, the vendor will not collect tax on the transfer of a going concern. Nor will the purchaser be entitled to claim any input tax credit in respect of the purchase. However, since the sale or purchase of a business as a going concern will not be excluded from the definition of commercial activity, both the purchaser and the vendor will be able to claim input tax credits for any GST paid on purchases related to the transfer (e.g., legal and accounting fees) to the extent that the going concern involves a commercial activity.

If either the vendor or the purchaser does not agree that the transfer should go untaxed, the transfer will be subject to GST in the normal manner. Taxing the transfer of a going concern will be advantageous in certain circumstances, particularly where the going concern involves certain non-commercial activities which prevented the vendor previously from recovering all of the GST paid on

assets held in the going concern. For example, a doctor may sell his or her practice, along with the building and equipment used in the practice. If the purchaser in this example wanted to increase the commercial usage of the building (e.g., by leasing part of it out commercially to other businesses), the purchaser would be unable to recover the GST originally paid on the building unless he or she paid tax on it at the time the going concern was acquired.

Where GST applies on a transfer of a going concern, and the value-for-tax exceeds $1 million, Revenue Canada will require evidence that the vendor has remitted the tax on the transfer before the purchaser is entitled to claim an input tax credit on the transfer. This rule will parallel the tax clearance certificate provision for real property in excess of $1 million described in Section 7.4.

In all cases involving a transfer of a going concern by a registered vendor, the vendor will be required to notify Revenue Canada of the transfer.

13.29 Security Interests

The transfer or assignment of an interest in the assets of a registrant (where this amounts simply to a charge or lien on those assets as security for a debt or any other obligation) to another party will not give rise to any GST implications for either party. The same rule will apply when the security interest is discharged upon repayment of the debt or obligation by the debtor.

13.30 Repossessions and Seizures

A seizure or repossession will be treated as a supply for no consideration from the person from whom goods are seized (the "debtor") to the person who seizes the goods (the "creditor").

The resale by a creditor of a seized or repossessed property of a registrant will be treated as a taxable supply unless it otherwise is zero-rated or tax-exempt – for example, in the case of a supply of a used residential dwelling. In the case of a taxable supply, the creditor will be required to register and collect GST on the transaction. If the seized or repossessed property is appropriated for personal or exempt use by the creditor, the creditor will be treated as having sold the property at its fair market value at that time.

If the personal property is seized from an unregistered person or a registrant who has not claimed an input tax credit in respect of the property, and the creditor is registered to collect GST, the creditor will be entitled to claim a notional input tax credit equal to the GST collected on resale. This credit will be claimable at the same time as the tax becomes payable on resale. As a consequence, no net tax will be remittable by a registrant in respect of a seizure or repossession from a non-registrant. In effect, tax will be remittable only where the debtor was entitled to an input tax credit in respect of the property.

13.31 Personal Representatives

Where a receiver, receiver-manager, liquidator, trustee in bankruptcy, executor, administrator or other person acting in a representative capacity assumes the care and management of the business of an insolvent, deceased or incapacitated registrant, any GST obligations or liabilities that are incurred after that time will be determined as if the registrant were continuing to carry on the business. The personal representative will be held responsible for any liability incurred for remittance of tax during his or her administration.

Sections 51 of the *Excise Tax Act* and 159 of the *Income Tax Act* require personal representatives, other than trustees in bankruptcy, to obtain a tax clearance certificate before distributing any assets to persons beneficially entitled to the residue of a business or estate. Failure to obtain the certificate places a personal liability on the personal representative for any taxes remaining unpaid, to the extent of the value of the assets so distributed. Similar rules also will apply for the purposes of the GST.

Taxe sur les produits et services
Vue d'ensemble

Publiée par
L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Août 1989

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

I. Les raisons de la réforme de la taxe de vente

A. Stratégie économique du gouvernement 1

Pour effectuer les changements nécessaires à la compétitivité 2
Pour un système plus équitable 3

B. Nécessité de remplacer le système actuel 4

Défauts structurels 4

1. Une taxe nuisible à la compétitivité 4
2. Une taxe qui favorise les importations au détriment des produits canadiens 5
3. Une taxe qui nuit à une affectation efficace des ressources 5
4. Une assiette fiscale étroite et discriminatoire 5
5. Un système trop complexe 5
6. Une taxe qui fausse les choix des consommateurs 6

Un changement important 6

1. Protection des Canadiens à revenu modeste 7
2. Simplicité de fonctionnement 7
   a) Consommateurs 8
   b) Entreprises 8

II. Aperçu du système 9

A. Fonctionnement de la TPS 9

B. Champ d'application de la taxe 11

Articles détaxés 11

Articles exonérés 13

C. Fonctionnement de la TPS 15

Pour assurer l'équité du système 15

1. Modification de l'impôt sur le revenu 15
a) Crédit remboursable pour taxe sur les produits et services 15
i) Structure du crédit 15
ii) Montant du crédit 16
b) Réduction du taux d'imposition des revenus moyens 17

2. Logement 17
a) Fonctionnement de la ristourne 19

Questions de fonctionnement 21

1. La TPS et les consommateurs 21
2. La petite entreprise 24
3. Les organismes de charité 24
4. Les organismes sans but lucratif 25
5. Les agriculteurs et les pêcheurs 25
6. Le secteur public 25
7. Les municipalités, écoles, collèges, universités et hôpitaux 25

D. Incidence économique 26

Avantages de la réforme de la taxe de vente 26

1. Utilisation plus efficace des ressources 26
2. Coûts moindres des biens d'équipement 27

Retombées sectorielles et régionales 27

Gestion de la transition 32

Incidences financières de la réforme de la taxe de vente 34

III. Calendrier législatif **37**

IV. Conclusion **39**

I. Les raisons de la réforme de la taxe de vente

A. Stratégie économique du gouvernement

La taxe sur les produits et services (TPS) fait partie intégrante du programme entrepris par le gouvernement pour assurer l'avenir économique du Canada. La réforme de la taxe de vente permettra d'atteindre trois objectifs importants.

- La TPS contribuera à l'effort de réduction du déficit et nous permettra de continuer à financer les programmes et services auxquels les Canadiens sont attachés.
- La TPS constitue un élément essentiel du plan conçu par le gouvernement pour effectuer les changements nécessaires pour assurer la compétitivité du Canada dans l'économie mondiale.
- La TPS rendra le régime fiscal plus équitable dans l'ensemble. Le sort des Canadiens à revenu modeste s'en trouvera ainsi amélioré.

Le gouvernement est déterminé à maîtriser les dépenses publiques tout en maintenant les programmes auxquels les Canadiens sont attachés, des programmes qui: accroissent le niveau de vie des Canadiens, améliorent leur qualité de vie et leur permettent à tous de bénéficier des retombées d'une économie vigoureuse. Les Canadiens savent que ces programmes coûtent cher. La protection de l'environnement, la formation professionnelle de qualité et le maintien de soins de santé de calibre élevé, continueront d'exiger des dépenses importantes de la part du gouvernement fédéral dans l'avenir. Nous devons nous assurer de la disposition des fonds nécessaires au respect des priorités des Canadiens.

Une saine gestion économique nous commande d'aller au-delà des exigences quotidiennes d'une économie internationale complexe. Une bonne gestion financière oblige à prévoir dès aujourd'hui les besoins financiers de demain. Les importants déficits annuels qui ont entraîné la formation de notre énorme dette limitent la capacité du gouvernement de répondre aux autres priorités. Ils nous obligent à emprunter aux générations futures au lieu de payer nous-mêmes nos programmes. Ces déficits ne peuvent persister indéfiniment.

L'actuelle taxe fédérale de vente (TFV) constitue pour le gouvernement une source de recettes peu fiable. Elle s'applique à une assiette relativement étroite et fait l'objet de pratiques d'évitement de plus en plus répandues. Il faut la remplacer. Le budget de 1989, qui exposait les grandes lignes de la TPS, exprime la volonté constante du gouvernement de faire d'une bonne gestion financière l'une

des ses priorités, de sorte que les Canadiens puissent continuer de bénéficier pendant longtemps encore des programmes auxquels nous sommes tous attachés. Les Canadiens sont conscients des dangers qu'entraînerait l'inaction face au problème de la dette. L'ampleur de celle-ci nous expose aux hausses des taux d'intérêt et nous rend vulnérables aux chocs économiques internationaux. La fiabilité et la stabilité de nos sources de recettes sont encore plus importantes dans ce contexte. Les réductions annuelles du déficit présentées dans le budget de 1989 – des réductions assurées grâce à la TPS – nous permettront de continuer à assurer aux Canadiens un niveau de services parmi les meilleurs au monde.

Pour effectuer les changements nécessaires à la compétitivité

Les perspectives de croissance de l'économie canadienne à l'avenir dépendent des mesures que nous prenons aujourd'hui. Dans un monde en mutation rapide, notre capacité de réagir aux changements, de profiter des possibilités qui se présentent, déterminent notre capacité d'assurer la sécurité économique de tous les Canadiens pendant les années 90 et au-delà. Ce gouvernement est déterminé à effectuer les changements nécessaires pour que le Canada puisse concurrencer efficacement dans l'économie mondiale.

Sur le marché international d'aujourd'hui, l'un des éléments importants dont dépend la capacité d'un pays de soutenir la concurrence est son efficacité dans l'utilisation de ses ressources. Conscient du fait que les gens constituent l'une de nos ressources les plus précieuses, le gouvernement a pris des mesures afin de faire de l'alphabétisation, de la formation et du perfectionnement professionnels une priorité. Cependant, l'utilisation efficace de la main-d'oeuvre, ainsi que de notre autre grande ressource productive, le capital, a été entravée par notre dépendance à l'égard d'un système désuet, discriminatoire et instable de TFV.

Toutes les taxes exercent, dans une certaine mesure, un effet de distorsion sur l'utilisation des ressources productives. Cependant, l'un des objectifs poursuivi dans l'élaboration d'un régime fiscal est de réduire ces distorsions au minimum tout en procurant à l'État les recettes dont il a besoin pour fournir les services publics. Le Canada est maintenant le seul pays industrialisé au monde qui continue de taxer les ventes des fabricants. L'actuelle taxe sur les ventes des fabricants est archaïque et nuisible à l'économie canadienne. Elle réduit la production économique annuelle du Canada d'environ $9 milliards par rapport à ce qu'elle serait avec la TPS. En raison de la structure actuelle de la taxe, les exportations canadiennes sont assujetties à une taxe latente et reviennent plus chères que des produits comparables provenant d'autres pays. De même, la taxe actuelle rend les importations plus compétitives au Canada que les produits canadiens. De plus, en raison de sa structure archaïque, la taxe a incité les entreprises à s'efforcer de l'éviter dans une large mesure, ce qui a amené l'État à instituer un ensemble complexe de dispositions spéciales, en vue d'assurer l'équité du système tout en protégeant ses recettes. Le système de TFV qui en est résulté est un ramassis compliqué de dispositions administratives dont l'application est lourde et dont l'État ne peut continuer de dépendre.

L'instauration de la TPS est un élément clé de la stratégie économique du gouvernement fédéral. Le remplacement de la taxe fédérale de vente renforcera les autres initiatives prises par le gouvernement pour améliorer l'efficacité économique, accroître la productivité et rehausser le niveau de vie des Canadiens. Ces initiatives comprennent notamment:

- l'accord de libre-échange Canada-États-Unis qui, en leur assurant l'accès à l'important marché américain, permettra aux entreprises canadiennes d'opérer plus efficacement et ce, à l'échelle mondiale;

- les réformes de 1988 de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, qui ont rendu le régime fiscal plus équitable et ont fait des considérations économiques, plutôt que fiscales, le critère d'affectation des ressources;

- la déréglementation des secteurs de l'énergie et des transports, qui a éliminé les obstacles réglementaires à la concurrence et à une utilisation efficace des ressources; et,

- la nouvelle stratégie de développement du marché du travail, qui élèvera le niveau de compétence de la population active.

Ces réformes accroîtront la production potentielle du Canada – sa capacité de fournir des produits et des services – et rendront notre économie plus compétitive. Plus particulièrement, l'accord de libre-échange et la réforme de la taxe de vente apporteront d'importantes retombées économiques positives pour le Canada. On estime que, dans leur ensemble, ils accroîtront la production de jusqu'à 5 pour cent, soit plus de $30 milliards en dollars d'aujourd'hui. Près d'un tiers de cet accroissement, soit environ $9 milliards, découlera de la réforme de la taxe de vente.

Pour un système plus équitable

Comme tous les Canadiens, le gouvernement tient à assurer l'équité du régime fiscal. Les taxes de vente ont toujours été considérées comme régressives par nature. C'est la raison pour laquelle, en février 1986, ce gouvernement a institué, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, un crédit remboursable pour taxe de vente. Dans le budget de 1989, dans une première étape vers l'institution du nouveau crédit pour taxe sur les produits et services, le gouvernement a amélioré le crédit existant. D'ici 1990, ce crédit sera de $140 pour les adultes et de $70 pour les enfants. De plus, le seuil de revenu – jusqu'auquel le crédit n'est pas diminué – sera porté à $18,000. Pour les bénéficiaires du crédit total, ces changements compensent, et au-delà, les hausses de la taxe fédérale de vente annoncées dans le budget d'avril. Le système de crédits d'impôt remboursables appliqué au Canada est l'un des plus efficaces au monde.

Une fois la TPS en place, le régime fiscal fédéral sera plus progressif. Le régime sera rendu plus équitable par un certain nombre de changements intégrés qui

permettront aux Canadiens à revenu modeste de bénéficier de l'aide fiscale. Ainsi, les familles gagnant moins de $30,000 par année seront en meilleure posture après la mise en place de la TPS.

B. Nécessité de remplacer le système actuel

Défauts structurels

L'actuelle taxe fédérale de vente (TFV) a été instituée en 1924. À cette époque, l'économie se caractérisait par des circuits de production et de distribution relativement simples. Les fabricants s'occupaient généralement uniquement de production et les grossistes de distribution. Aucun des deux ne vendait au détail. Aujourd'hui, par contre, au Canada comme dans tous les autres pays industrialisés, on observe une forte intégration verticale entre les fabricants, les grossistes et les détaillants. Pourtant, le Canada est le seul pays industrialisé à continuer d'appliquer une taxe sur les ventes des fabricants. Cette taxe est archaïque et nuit à notre capacité concurrentielle au niveau international.

Les principaux défauts structurels de la taxe sont bien connus.

1. Une taxe nuisible à la compétitivité

La taxe actuelle est camouflée dans le prix de tous les biens produits et services vendus au Canada, même ceux qui, en principe, en sont exonérés, comme les produits d'alimentation et les vêtements. Comme la taxe s'applique à un large éventail d'intrants des entreprises, par exemple les carburants, les véhicules, les ordinateurs, le matériel et le mobilier de bureau et les services de télécommunications, une partie de la taxe se retrouve dans le prix de tous les biens et services produits à l'aide de ces intrants.

De plus, la TFV actuelle donne lieu à une double taxation, ou une taxe en cascade. En effet, la taxe s'applique aux intrants utilisés dans le processus de production, puis se répercute sur le prix de vente des articles que ces intrants permettent de produire – des articles qui, à leur tour, sont assujettis à la taxe. Par exemple, une entreprise qui fabrique des ordinateurs utilise également des services de télécommunications taxables. Une partie de cette taxe se retrouve tôt ou tard dans le prix que l'entreprise fait payer pour ses ordinateurs à d'autres entreprises. Comme les ordinateurs sont passibles de la TFV, l'entreprise qui les achète finit par payer la taxe sur la totalité du prix d'achat, y compris la partie de la taxe sur les télécommunications qui est incluse dans le prix de l'ordinateur.

Les exportations ne sont pas taxées directement, mais elles subissent indirectement l'effet des taxes payées au niveau de la fabrication. Sur les marchés internationaux, cela défavorise les produits canadiens.

2. Une taxe qui favorise les importations au détriment des produits canadiens

La taxe actuelle est la seule taxe à la consommation dans le monde industrialisé qui avantage les importations par rapport aux produits nationaux. Ce résultat s'explique par deux caractéristiques de la taxe actuelle. Tout d'abord, un effet de cascade sensiblement plus important se reflète dans le prix des produits fabriqués au Canada. Ensuite, lorsque la TFV s'applique aux produits importés, elle est prélevée sur un prix qui, généralement, ne comprend pas les frais de commercialisation et de distribution – alors que ces frais sont habituellement compris dans les prix de vente des fabricants canadiens. L'importateur paie donc moins de taxe, ce qui lui permet d'établir ses prix à un niveau plus compétitif que ceux du producteur canadien. En fait, la taxe est en moyenne plus élevée d'un tiers sur les produits intérieurs que sur les produits importés concurrents, en proportion du prix de détail.

3. Une taxe qui nuit à une affectation efficace des ressources

Dans le système actuel, les fabricants peuvent déduire leur taxe redevable en transférant certaines activités, comme la commercialisation et la distribution, au-delà du point d'application de la taxe. Les entreprises en viennent ainsi à organiser leurs activités pour des raisons fiscales plutôt que pour des motifs d'efficacité économique. Les décisions des entreprises s'en trouvent faussées et des iniquités apparaissent entre les entreprises qui peuvent se réorganiser et celles qui en sont incapables. Ces activités contribuent également à diminuer davantage l'assiette de la taxe et à rendre les recettes fiscales moins fiables.

4. Une assiette fiscale étroite et discriminatoire

Environ un tiers des biens et services achetés par les Canadiens sont directement assujettis à la taxe fédérale de vente. Parmi ces biens et services, quatre catégories de produits (le tabac, l'alcool, les automobiles et pièces d'automobile, et les carburants) représentant 16 pour cent des dépenses de consommation fournissent le tiers des recettes de la taxe fédérale de vente. Il s'agit-là de l'une des assiettes les plus étroites des taxes à la consommation dans le monde industrialisé.

5. Un système trop complexe

La taxe actuelle est très complexe à la fois pour les entreprises qui doivent s'y conformer et pour l'État qui doit l'administrer. À la différence de la TPS, la taxe actuelle s'applique selon quatre taux différents. Il existe une foule d'exonérations. Pour les définir, il a fallu établir des distinctions de plus en plus subtiles entre les produits, de telle sorte qu'aujourd'hui, pour un système qui compte 75,000 firmes, on ne compte pas moins de 22,000 dispositions spéciales et interprétations administratives, nécessaires au fonctionnement de la taxe.

6. Une taxe qui fausse les choix des consommateurs

À l'heure actuelle, la taxe s'applique au niveau de la fabrication – en amont du stade du détail auquel la plupart des consommateurs procèdent à leurs achats. Les consommateurs n'ont aucun moyen de connaître l'ampleur de la marge prélevée aux niveaux du gros et du détail, après la fabrication. Cette marge varie considérablement, à la fois entre les secteurs et entre des produits concurrents au sein d'un même secteur. L'effet sur les prix au détail est donc extrêmement variable et imprévisible. En fait, il est à peu près impossible aux consommateurs de savoir combien ils paient en taxe fédérale de vente lorsqu'ils achètent un produit. L'idée que le consommateur se fait de la valeur véritable des produits est faussée, de même que ses choix relativement à ses achats.

En un mot, les lacunes du système actuel de taxe fédérale de vente sont évidentes. Il s'agit d'une taxe désuète, qui nuit à notre capacité de concurrencer le reste du monde industrialisé. Elle réduit notre capacité d'utiliser efficacement nos ressources et réduit notre productivité. Elle est complexe et inéquitable. Cette taxe nous coûte environ $9 milliards par an en production économique perdue.

Ce système est dépassé et ne peut plus soutenir les exigences qu'impose l'économie perfectionnée et ouverte sur le monde qu'est la nôtre au Canada. Les défauts structurels du système ont fourni à certaines sociétés la possibilité d'étudier et d'utiliser tous les moyens à leur disposition pour réduire leur assujettissement à la taxe. De ce fait, la taxe fédérale de vente est une source de recettes de moins en moins fiable et prévisible pour l'État qui en a besoin pour financer ses services. Il faut absolument la remplacer.

Un changement important

Un avenir économique sûr pour le Canada figure parmi les plus importantes priorités du gouvernement. L'élimination de l'actuelle taxe fédérale de vente et son remplacement par une taxe à la consommation exhaustive et moderne constituent un élément essentiel du plan conçu par le gouvernement pour atteindre cet objectif. Le gouvernement est bien conscient que la taxe de remplacement – la nouvelle Taxe sur les produits et services (TPS) – représente un changement important dans la façon dont le gouvernement fédéral perçoit ses recettes de la taxe de vente. C'est pourquoi le gouvernement a consulté les Canadiens de manière approfondie depuis sa proposition de refonte de la taxe de vente en juin 1987.

La structure de la TPS est basée sur deux objectifs fondamentaux:

- mener la réforme d'une façon qui protège les Canadiens à revenu modeste; et
- rendre l'observation du nouveau système de TPS simple d'observation pour les Canadiens.

1. Protection des Canadiens à revenu modeste

Le Canada se trouve dans une situation privilégiée: son expérience approfondie des crédits d'impôt remboursables offerts par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu nous permettra de compenser la régressivité inhérente à la taxation de la consommation. L'ensemble intégré de mesures qui accompagnera la TPS permettra d'obtenir un régime fiscal plus équitable après la réforme de la taxe de vente qu'avant.

Une large assiette fiscale, un taux peu élevé et un mécanisme efficace d'aide sont les meilleures garanties d'équité pour les Canadiens. La solution de rechange la plus courante, qui consiste à exonérer certains articles de la taxe à la consommation, bénéficie surtout aux personnes aisées. Elle accroît aussi d'une manière sensible la complexité de la taxe autant pour les consommateurs que pour les entreprises, et oblige à taxer les autres articles à un taux plus élevé – articles qui seront achetés par les ménages à revenu modeste.

L'aide accrue qui sera fournie par le crédit remboursable pour TPS, parallèlement à l'abaissement du taux d'imposition des revenus personnels moyens, protégera les Canadiens à revenu modeste contre les effets par ailleurs régressifs de la réforme de la taxe de vente. Les familles gagnant moins de $30,000 seront en meilleure posture, une fois la TPS en place, qu'avec le système actuel.

Le gouvernement a reconnu la valeur des crédits d'impôt lorsqu'il a institué le premier crédit remboursable pour taxe de vente en 1986. Les crédits remboursables peuvent être destinés aux personnes qui en ont besoin et ajustés de manière à répondre aux exigences de ménages de tailles variables et dans des situations différentes. Les prestations peuvent être versées de façon régulière et avant que les bénéficiaires n'aient payé la taxe de vente.

Étant donné que le Canada applique déjà un système perfectionné de crédit remboursable, la grande majorité des Canadiens à revenu plus modeste produisent à l'heure actuelle des déclarations d'impôt sur le revenu. Cela leur permet de bénéficier du crédit, même lorsqu'ils ne doivent pas d'impôt sur le revenu. Les formulaires d'impôt de 1989 s'accompagneront d'une demande de crédit de TPS. Les renseignements demandés seront essentiellement les mêmes que ceux qu'il faut fournir actuellement pour obtenir le crédit remboursable pour taxe de vente. Le nouveau crédit pour TPS sera versé automatiquement, quatre fois par an, au moyen de chèques distincts. Plus de 9 millions de Canadiens toucheront des chèques au titre du crédit pour TPS.

2. Simplicité de fonctionnement

Le gouvernement est résolu à rendre la TPS directe. Le taux unique de 9 pour cent ainsi qu'une assiette large rendent déjà la TPS plus simple dans son fonctionnement que la taxe actuelle ou, même, que la plupart des taxes à la consommation d'autres pays. D'autres mesures seront prises afin d'assurer la simplicité du fonctionnement de la taxe pour les petites entreprises.

a) Consommateurs

Pour le consommateur, la TPS sera analogue à une taxe sur les ventes au détail. La TPS remplace une taxe qui, à l'heure actuelle, s'applique directement et indirectement à des taux variables, sur toute une gamme de produits et services. La TPS s'appliquera au niveau du détail, à un taux unique de 9 pour cent, sur un éventail très large de produits et services. Cela ne signifie cependant pas que les prix des produits et services assujettis à la TPS augmenteront de 9 pour cent. Les variations de prix refléteront l'effet combiné de l'élimination de l'ancienne taxe et de l'institution de la TPS. Par exemple, avec le nouveau système, une automobile neuve sera taxée au taux de 9 pour cent du prix de vente, plutôt que de 13.5 pour cent de son prix au niveau du gros.

Dans le nouveau système, le montant de la taxe compris dans le prix de détail de tous les produits et services taxables sera le même: 9 pour cent. Il n'y aura donc sur le marché à peu près aucune distorsion due à la taxe, entre les produits importés et les produits de fabrication intérieure, entre les produits vendus par des indépendants et les articles vendus par les grands magasins à rayons ou faisant partie de chaînes, ni entre les ventes de produits et des services.

b) Entreprises

Avec son taux unique et son assiette large, la taxe sera simple. La plupart des entreprises n'auront qu'à soustraire la taxe payée sur leurs achats de la taxe facturée sur leurs ventes. Si la taxe perçue sur leurs ventes est supérieure à la taxe payée sur leurs achats, la différence sera versée à l'État. Si elle est moins élevée, la différence sera remboursée à l'entreprise.

Pour tenir compte du fait que les petites entreprises disposent de ressources administratives plus limitées et qu'il convient de réduire davantage leur fardeau d'observation, le gouvernement a conçu un certain nombre de mesures à leur intention, notamment:

- une exonération de petit commerçant qui permettra aux petites entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures à $30,000 de rester, si elles le souhaitent, hors du système de TPS;
- des systèmes comptables abrégés;
- des obligations de déclaration moins fréquentes que pour les grandes entreprises; et
- des honoraires d'administration pour petites entreprises allant jusqu'à $600 par an.

De plus, l'État accordera une aide aux entreprises désireuses de moderniser leurs caisses enregistreuses. Jointes au taux unique et à la large assiette de la taxe, ces mesures rendront la TPS simple à appliquer pour les entreprises et à comprendre pour les consommateurs.

II. Aperçu du système

A. Fonctionnement de la TPS

La TPS est une taxe sur la consommation finale. Elle s'appliquera au taux de 9 pour cent à la grande majorité des produits et services vendus au Canada. À la différence d'une taxe sur les ventes au détail, la TPS s'appliquera tout au long de la chaîne de production et de distribution.

Ce mécanisme de perception multi-stades est une structure courante, utilisée actuellement par 48 pays dans le monde. En effet, il s'agit maintenant du système le plus couramment utilisé pour la taxation générale de la consommation dans les pays industrialisés. À l'heure actuelle 19 des 24 pays les plus industrialisés au monde – les membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques – appliquent un système de taxation des ventes de ce genre. L'une des raisons expliquant la prédominance de ce type de taxe à la consommation est sa supériorité sur un mécanisme de taxation des ventes au détail.

- À la différence d'une taxe sur les ventes au détail, la TPS permet d'éliminer la taxe sur les intrants productifs. Cela accroît les incitations à l'investissement, d'où une augmentation de la production intérieure et des revenus réels.

- Le caractère multi-stades de la TPS permet de réduire les possibilités d'évitement, ce qui en fait une source de recettes plus fiable et plus sûre qu'une taxe au détail.

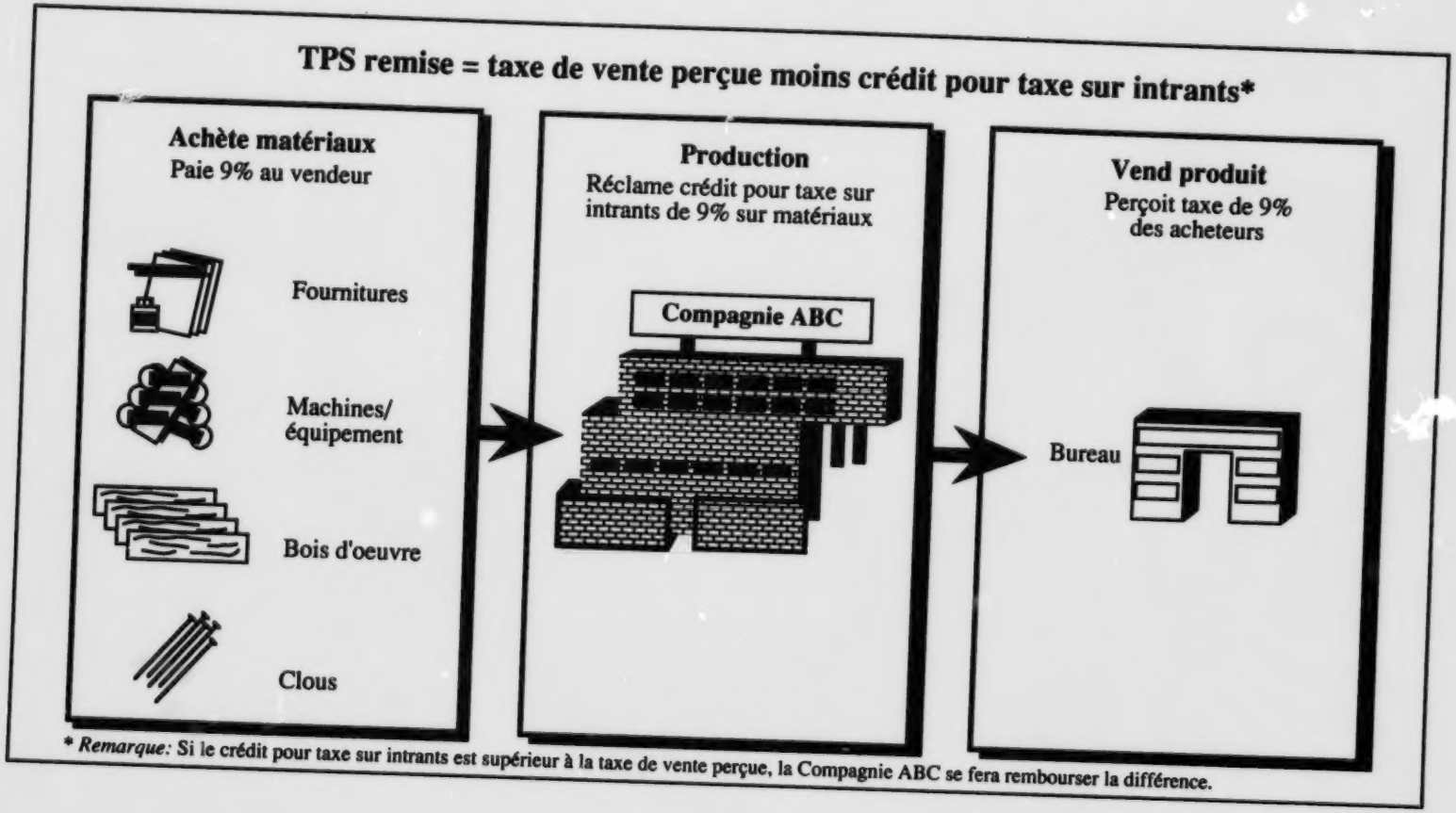
La structure et le fonctionnement adéquats de la TPS font de celle-ci la meilleure option pour le remplacement de la taxe actuelle. Le graphique qui suit illustre le fonctionnement de la TPS.

Dans un système de TPS, les acheteurs devront payer la taxe de 9 pour cent aux fournisseurs d'un produit ou d'un service taxable. Ce fournisseur devra à son tour verser la taxe à l'État. Toute personne exerçant une activité commerciale (sauf si elle est spécifiquement exonérée en raison du seuil de $30,000 accordé à la petite entreprise) percevra la TPS sur tous les produits et services taxables qu'elle fournit dans le cadre de l'exercice de cette activité.

Une fois qu'un produit ou un service taxable aura été vendu, le vendeur versera la différence entre la taxe perçue sur ses ventes et la taxe versée sur ses achats. Les

Graphique 1

Taxe sur les biens et services: calcul de base



* *Remarque:* Si le crédit pour taxe sur intrants est supérieur à la taxe de vente perçue, la Compagnie ABC se fera rembourser la différence.

vendeurs récupéreront la taxe payée sur les intrants au moyen d'un crédit pour taxe sur intrants. Ce système de crédit sur intrants permettra de taxer *uniquement* la consommation finale de produits et de services.

La TPS s'appliquera aux biens produits et services vendus, qu'ils soient importés ou consommés au Canada. Par conséquent, les produits et services d'origine canadienne seront sur un pied d'égalité, sur le marché intérieur, avec les produits et services provenant de l'étranger. Les produits canadiens à l'exportation seront soustraits à la TPS. Étant donné que les autres pays ayant recours à un système de taxation analogue éliminent eux aussi la taxe à la consommation qui frappe leurs exportations, cela aidera nos produits à soutenir plus efficacement la concurrence sur le marché international.

B. Champ d'application de la taxe

Les produits et services passibles de la TPS constituent l'assiette de la taxe. L'assiette de la TPS sera extrêmement large, puisqu'elle comprendra la grande majorité des produits et services consommés au Canada. Le caractère général de cette assiette est à la fois souhaitable et nécessaire si l'on veut assurer les objectifs d'équité et de simplicité. Une assiette large, combinée à un crédit remboursable généreux pour taxe de vente, permettra aux Canadiens à revenu modeste d'améliorer leur sort avec la TPS. De plus, une assiette large permet de réduire considérablement l'influence du système de taxation sur les choix des consommateurs.

Les Canadiens ne paieront pas la TPS sur un nombre limité de produits et services. Les articles auxquels la TPS ne s'appliquera pas relèvent de deux catégories: les articles détaxés et les articles exonérés.

Dans le cas des articles détaxés, les vendeurs ne factureront pas la TPS. Il pourront cependant se prévaloir d'un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur leurs achats qui ont servi à rendre le service ou fabriquer le produit détaxé. Cela permettra en fait d'éliminer entièrement la taxe sur ces produits et services.

Dans le cas des articles exonérés, les vendeurs ne factureront pas la taxe sur leurs ventes. Du même coup, cependant, ils ne pourront réclamer de crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur les intrants qui ont servi à rendre le service ou à fabriquer le produit exonéré.

Articles détaxés

1. Produits d'alimentation essentiels

En décembre 1987, le gouvernement avait décidé d'exclure les produits alimentaires de base de l'assiette de la TPS. Conformément à cet engagement, les

produits d'alimentation essentiels – c'est-à-dire la très grande majorité des aliments destinés à la préparation et à la consommation domestique – ne seront pas assujettis à la TPS.

Cependant, conformément au régime appliqué à l'heure actuelle, les boissons gazeuses, les bonbons et les produits de confiseries, ainsi que les grignotines, continueront d'être taxables.

Les repas au restaurant et le «prêt-à-manger» seront également taxables. Cela est conforme au régime appliqué à ces articles dans le cadre de la plupart des taxes provinciales sur les ventes au détail. De même, il est tenu compte de la distinction entre les aliments préparés et consommés à la maison et ceux qui sont préparés dans des établissements de restauration.

Malgré ce traitement général, les catégories suivantes d'aliments préparés seront exonérés de la TPS:

- les services d'alimentation dispensés dans les foyers ou maisons de repos;
- les programmes de services de repas dans les universités;
- les repas préparés dans les écoles élémentaires et secondaires;
- les cantines mobiles et programmes du même genre offerts par les organismes de charité et les organismes sans but lucratif; et
- les aliments et boissons que dispensent les organismes de charité et les organismes sans but lucratif dans le but d'alléger la souffrance ou la détresse.

Étant donné que certains produits alimentaires ne sont pas faciles à classer dans l'une ou l'autre des grandes catégories des produits alimentaires essentiels et des aliments préparés, le gouvernement consultera les consommateurs et l'industrie des services alimentaires afin de déterminer la façon la plus pratique d'établir les lignes de démarcation nécessaires.

Les produits alimentaires de base seront détaxés dans toute la chaîne de production et de distribution. Ainsi, aucune taxe ne s'appliquera sur les ventes de produits alimentaires de base achetés par les entreprises de transformation alimentaire, les grossistes ou les détaillants. Conformément au régime appliqué aux produits alimentaires de base, les ventes de produits agricoles et de produits de la pêche par les agriculteurs et les pêcheurs seront détaxés.

2. Médicaments sur ordonnance

Tous les médicaments prescrits par des professionnels autorisés à pratiquer la médecine seront détaxés.

3. Appareils médicaux

Les appareils médicaux qui sont actuellement exonérés de la taxe fédérale de vente seront généralement détaxés sous le nouveau système. De plus, les pièces de rechange et les réparations effectuées sur ces appareils seront également détaxées. Ces appareils médicaux comprennent, par exemple, les verres de contact et autres verres correcteurs sur ordonnance, les appareils auditifs, les membres artificiels, les cannes, béquilles et fauteuils roulants, les articles pour diabétiques et les lits d'hôpitaux.

Articles exonérés

1. Services de santé et services dentaires

À peu près tous les services de santé et services dentaires seront exonérés de la TPS. L'exonération couvre: les services de santé dispensés par un hôpital public ou privé, ou un foyer; et les services dispensés par des professionnels de la santé, s'ils sont assurés dans le cadre d'un régime de soins médicaux de plusieurs provinces. Cela comprend notamment les services de physiothérapie, d'optométrie et de chiropratie.

2. Services d'enseignement

L'exonération applicable aux services d'enseignement est extrêmement large, bénéficiant aux catégories suivantes.

a) Écoles élémentaires et secondaires

Les écoles qui suivent le programme approuvé de leur province ne factureront pas la taxe sur leurs services d'enseignement. L'exonération s'appliquera également aux activités scolaires organisées à l'intention des élèves, par exemple les échanges culturels ou linguistiques. De plus, les cours para-scolaires qui sont dispensés dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada seront exonérés.

b) Collèges et universités à financement public

Les cours prévoyant des crédits offerts par les collèges et universités à financement public seront exonérés de la TPS. Les cours donnés dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada, que ce soit ou non dans le cadre d'un programme sanctionné par la remise d'un degré ou d'un diplôme, seront également exonérés.

c) Cours donnant accès à une profession réglementée

Nombre de professions sont réglementées par des organismes sans but lucratif dans le cadre de certaines lois. Les cours et examens dispensés par ces organismes dans le but d'acquérir ou de parfaire une accréditation professionnelle, par exemple, les cours d'admission au barreau, seront exonérés.

d) Formation professionnelle en établissement privé

Les cours qui font partie d'un programme visant à permettre aux étudiants d'acquérir ou de développer des compétences professionnelles, lorsqu'ils sont dispensés par un établissement organisé et exploité principalement afin de dispenser une formation de ce genre, ne seront pas taxés. Pour être exonérés, les cours devront faire partie d'un programme sanctionné par un diplôme ou un certificat analogue à ceux qu'offre un collège communautaire ou un établissement du même genre. Les cours admissibles à l'exonération comprendraient par exemple les cours dispensés par les écoles privées de secrétariat. Par contre, des cours de voile, de patin ou de dégustation de vin ne seraient généralement pas admissibles.

3. Services de garderie

Les services de garderie fournis dans un cadre non lucratif, commercial ou public seront exonérés. Cela comprend les services de garde assurés dans des résidences privées et ceux qu'offrent des garderies détenant un permis provincial. L'exonération s'applique également aux services de jardins d'enfants ou de pré-maternelles, aux programmes offerts après les classes par les écoles et les centres communautaires, ainsi que les camps de jour.

4. Services d'aide juridique

Les services d'aide juridique offerts dans le cadre d'un programme d'aide juridique agréé par la province seront exonérés. Cette exonération s'appliquera aux sommes versées à l'avocat aussi bien par le client que par la société d'aide juridique.

5. Loyers résidentiels

Ainsi que l'indiquait le Livre blanc de juin 1987, les loyers payés pour un logement à long terme seront exonérés.

6. Services financiers

Le Livre blanc de juin 1987 proposait pour le secteur financier une structure de taxation bien particulière où l'on essayait de déterminer les frais pour services financiers qui sont compris dans la marge des institutions financières. Bien que

certains progrès aient été réalisés dans la traduction de cette proposition en une structure fiscale opérationnelle, d'importants problèmes techniques persistaient. Cela étant, et compte tenu du fait qu'aucun autre pays au monde n'a réussi à appliquer une taxe de vente aux services financiers, le gouvernement a annoncé, dans le budget de 1989, que la TPS ne s'appliquerait pas aux services d'intermédiation financière.

En conséquence, la TPS touchera le secteur financier de trois façons. En premier lieu, les institutions financières paieront la taxe sur leurs achats. En deuxième lieu, les services financiers, comme les prêts et les dépôts, les hypothèques, l'assurance-vie et l'assurance-générale, ne seront pas taxables. En troisième lieu, la plupart des autres services fournis par les institutions financières (par exemple la location de coffrets de sûreté) seront taxables normalement.

La définition des services taxables et des services exonérés dans ce secteur est une entreprise comportant des difficultés techniques. Pour s'assurer que le système retenu est clair et pratique, le gouvernement poursuivra ses consultations auprès des fiscalistes et des industries.

7. Services de transport municipal et de traversiers pour passagers

Comme l'indiquait le Livre blanc de juin 1987, les services de transport de passagers fournis sans but lucratif par des services municipaux seront exonérés. Il en sera de même pour les services de traversiers pour passagers.

C. Fonctionnement de la TPS

Pour assurer l'équité du système

1. Modification de l'impôt sur le revenu

a) Crédit remboursable pour taxe sur les produits et services

Une fois la TPS en place, le régime fiscal fédéral sera plus progressif, et les Canadiens à revenu modeste se trouveront en meilleure posture. Ces résultats seront obtenus grâce à l'instauration d'un nouveau crédit remboursable pour TPS. Le crédit sera versé chaque trimestre, avant que les produits et services ne soient achetés par les ménages. Ainsi, le premier versement du crédit sera effectué en décembre 1990 avant la date d'entrée en vigueur de la TPS, le 1er janvier 1991.

i) Structure du crédit

Le crédit pour TPS sera analogue à l'actuel crédit remboursable pour taxe fédérale de vente dans la mesure ou il sera calculé en fonction des

déclarations d'impôt sur le revenu. Cela permet de bien orienter l'aide en faveur de ceux qui en ont besoin et d'assurer un taux d'utilisation exceptionnellement élevé de la part des Canadiens qui y sont admissibles. Le gouvernement travaillera en étroite collaboration avec le milieu des services sociaux pour s'assurer que les Canadiens les plus défavorisés et qui, parfois, n'ont pas de domicile permanent, bénéficient du crédit pour TPS avec un minimum d'effort. Le montant du crédit pour TPS dépendra du revenu du bénéficiaire au cours de l'année précédente et de sa situation familiale, de sorte que l'aide soit versée avant que les dépenses soient effectuées par le ménage.

Le crédit sera versé en quatre montants égaux (en juillet, en octobre, en janvier et en avril). Pour que le premier versement trimestriel soit effectué avant l'entrée en vigueur de la TPS, il aura lieu en décembre 1990.

ii) Montant du crédit

Fixé à $275, le crédit pour adulte sera presque triplé par rapport au niveau actuel, et il représentera le double du crédit pour taxe fédérale de vente en 1990.

Le crédit de $100 pour enfant représentera le double du crédit actuel et une fois et demie le niveau du crédit en 1990.

Le parent célibataire pourra également demander un crédit pour adulte de $275 au titre de l'un de ses enfants.

Les adultes célibataires admissibles bénéficieront d'un crédit supplémentaire pouvant aller jusqu'à $140. Le parent célibataire aura lui aussi droit à ce crédit supplémentaire. Une personne adulte célibataire admissible à la fois au crédit total pour adulte et au crédit supplémentaire recevra $415 au total. Un parent célibataire ayant un enfant, et admissible au montant maximum de crédit, recevra $690 au total.

Le seuil de revenu à partir duquel le crédit pour TPS commence à diminuer sera augmenté, passant d'un niveau de $18,000 par année en 1990 au niveau du crédit d'impôt pour enfant, soit environ $25,000. Plus de neuf millions de Canadiens toucheront des chèques au titre du crédit pour TPS.

Le crédit pour TPS et le seuil de revenu correspondant seront indexés sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation (IPC) au-delà de 3 points de pourcentage. Cela est conforme au système actuel d'indexation du régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

Le tableau qui suit indique le niveau du crédit pour TPS selon le revenu annuel et la taille de la famille.

Crédit annuel pour taxe de vente

	Crédit					
	Personne célibataire			Famille de quatre (2 adultes, 2 enfants)		
Revenu	1988	1990	1991	1988	1990	1991
	(en dollars)					
10,000	70	140	352	210	420	750
15,000	70	140	415	210	420	750
20,000	0	40	415	10	320	750
25,000	0	0	405	0	70	740
30,000	0	0	155	0	0	490
35,000	0	0	0	0	0	240

b) Réduction du taux d'imposition des revenus moyens

En 1991, le taux d'imposition du revenu personnel moyen baissera de 26 à 25 pour cent. Cette mesure permettra de réduire l'impôt du salarié moyen, dans la gamme de revenu où le crédit commence à diminuer. L'abaissement du taux d'imposition du revenu moyen assurera également un barème d'imposition plus progressif de 17 pour cent, 25 pour cent et 29 pour cent.

Ce crédit remboursable pour TPS, conjugué à l'abaissement du taux d'imposition du revenu personnel moyen permettent, de respecter l'engagement du gouvernement d'améliorer l'équité globale du régime fiscal. Grâce à ces mesures, les familles gagnant jusqu'à $30,000 par an verront leur sort amélioré avec le système de TPS.

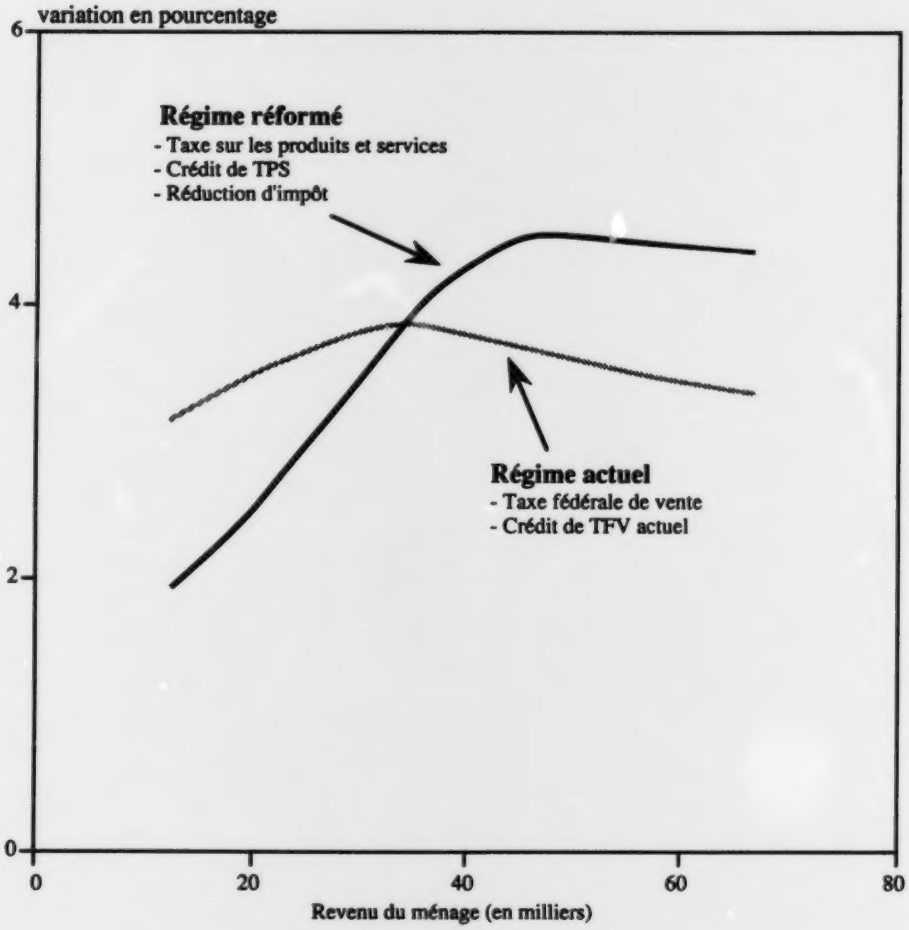
2. Logement

Même si la taxe fédérale de vente actuelle ne s'applique pas directement aux ventes de logements neufs, un montant appréciable de taxe de vente est camouflé dans le prix des maisons. La majeure partie de ce fardeau fiscal provient de la TFV appliquée au taux de 9 pour cent sur les matériaux de construction comme le bois, les briques, les portes et les fenêtres, et de la taxe appliquée au taux de 13.5 pour cent à d'autres articles comme la peinture et le papier peint.

Graphique 2

Régime plus équitable

Familles avec enfants



Dans l'ensemble du pays, le taux effectif actuel de la TFV sur une maison neuve, compte tenu des hausses de taxe de vente annoncées dans le budget de 1989, s'élève à quelque peu plus de 4 pour cent en moyenne. Cela signifie que le coût d'une maison type de $150,000 est en fait de $144,000, plus environ $6,000 de taxe. Ce taux effectif de taxe varie selon les régions au Canada, principalement à cause des différences d'importance relatives du prix des terrains, non taxés à l'heure actuelle, dans le prix des logements neufs.

À la différence du système actuel, aucune taxe nette ne serait prélevée dans le cadre du système de TPS sur les intrants utilisés dans la construction d'un logement. La taxe de vente s'appliquera plutôt directement à la vente des

logements nouvellement construits. Les loyers résidentiels seront exonérés de taxe puisque la TPS sera prélevée au moment où le promoteur ou constructeur vendra le logement locatif au propriétaire. La revente de logements existants sera également exonérée de la nouvelle taxe. Il serait injuste de taxer ces ventes puisque ces logements incorporent déjà une taxe appréciable dans le cadre du système actuel.

Étant donné que le taux effectif actuel de la taxe sur un logement neuf est d'un peu plus de 4 pour cent en moyenne, la hausse de prix due à l'instauration de la TPS de 9 pour cent serait d'un peu moins de 5 pour cent. De ce fait, le budget de 1989 indiquait que le gouvernement ne permettrait pas que la TPS face obstacle aux possibilités raisonnables d'accession à la propriété dont les Canadiens auraient bénéficié autrement.

Pour tenir cet engagement, le gouvernement instaurera une ristourne spéciale relative au logement qui compensera dans une large mesure l'effet de la TPS sur le prix des logements nouvellement construits ou ayant subi d'importantes rénovations achetés à titre de résidence principale. Ce programme de ristourne de taxe permettra aux acheteurs de logements neufs de bénéficier d'environ $900 millions. Conformément à sa conception du crédit remboursable pour TPS, le gouvernement estime que toute disposition spéciale dans le secteur du logement doit être bien orientée. Par conséquent, le prix des logements donnant droit à cette aide sera assorti d'un plafond. Cela empêchera les ménages très aisés de bénéficier du programme de ristourne.

a) Fonctionnement de la ristourne

Le programme de ristourne sera appliqué par le constructeur de la maison au moment de la vente. Ainsi, l'acheteur bénéficiera immédiatement de la ristourne et n'aura pas à subir un long processus administratif. Pour les logements se vendant $310,000 ou moins, la ristourne sera de 4.5 pour cent. En fait, le vendeur de la maison appliquera tout simplement la TPS au taux de 4.5 pour cent, ce qui équivaut à peu près à la TFV incorporée à l'heure actuelle au prix d'un logement neuf. Dans le cas des maisons dont le prix se situe entre $310,000 et $350,000, la ristourne sera de $13,950, c'est-à-dire la valeur de la ristourne de 4.5 pour cent sur une maison de $310,000. Pour les logements compris entre $350,000 et $400,000, la ristourne sera calculée selon une échelle décroissante. Aucune ristourne ne sera offerte pour les logements coûtant $400,000 ou plus.

La meilleure mesure, peut être, de l'effet de la TPS sur les possibilité d'accession aux logements nouvellement construits est l'incidence prévue de la TPS, après ristourne, sur les paiements hypothécaires mensuels. Le tableau qui suit en illustre l'effet.

Incidence de la TPs sur l'achat d'une maison type

Ville	Prix actuel d'une maison type	Taxe supplémentaire avec TPS de 9 pour cent	Taxe supplémentaire après ristourne	Effet net sur les mensualités hypothécaires*
		(en dollars)		
Halifax	95,000	4,400	300	2
Charlottetown	80,000	2,750	(650)	(5)
Trois-Rivières	70,000	2,600	(400)	(3)
Montréal	100,000	5,100	750	6
Toronto	270,000	16,250	4,450	35
North Bay	120,000	5,050	(100)	(1)
Régina	100,000	4,900	550	4
Edmonton	120,000	5,550	350	3
Vancouver	190,000	9,900	1,650	13

* On suppose une hypothèque à 12 pour cent amortie sur 25 ans et un paiement en espèces égal à 25 pour cent du prix d'achat. Les parenthèses indiquent une réduction.

Grâce à ce programme de ristourne sur le logement, la TPS ne fera pas obstacle à l'accession à la propriété. Dans presque toutes les villes au Canada, la hausse du prix d'une maison type entraînée par la TPS ne sera pas supérieure à 1 pour cent. En fait, dans plusieurs régions, l'augmentation nette sera inférieure à un demi pour cent. Dans beaucoup d'autres localités, le montant de taxe fédérale incorporé au prix d'une maison diminuera. La principale exception sera Toronto, où les prix des terrains sont présentement très élevés. Malgré cela, le programme de ristourne de TPS limitera la hausse du prix d'une maison type dans cette ville à environ 1.6 pour cent.

Étant donné que le prix du logement acheté par les gens dépend étroitement du revenu du ménage, la grande majorité des fonds affectés à ce programme seront destinés aux Canadiens à revenu moyen. Le tableau qui suit indique la répartition des ristournes en fonction de la catégorie de revenu du ménage.

Répartition des ristournes selon le revenu des ménages

Revenu du ménage	Répartition
(milliers de dollars)	(%)
0 - 40	14.0
40 - 60	36.5
60 - 80	35.4
80 - 100	13.9
100 +	0.2

Ce programme en faveur du logement permettra au gouvernement de tenir son engagement en offrant une aide directe aux acheteurs de maisons pour qui, autrement, la nouvelle taxe risquerait de rendre un logement inabordable. Plus des 90 pour cent des acheteurs de logements nouvellement construits bénéficieront de la ristourne maximale, et 85 pour cent des fonds destinés au programme profiteront à des Canadiens dont le revenu familial est inférieur à $80,000.

Questions de fonctionnement

1. La TPS et les consommateurs

Le gouvernement fédéral tient à ce que les Canadiens soient informés de l'application de la TPS de façon claire et visible. À cet égard, la TPS sera bien différente de l'actuelle taxe fédérale de vente.

La grande majorité des Canadiens ne savent même pas, à l'heure actuelle, qu'ils paient de la TFV, et ceux qui le savent sont dans l'impossibilité de calculer le montant de taxe payée sur un achat donné. Ce tort causé aux consommateurs provient de la structure même de la taxe.

En premier lieu, comme la taxe s'applique aux ventes des fabricants aux grossistes et aux détaillants, le consommateur paie la taxe sous forme de prix plus élevés. Le fait que la taxe soit comprise dans ces prix n'apparaît pas au consommateur. De plus, comme il existe quatre taux de taxation distincts, et comme les marges prélevées au niveau du gros et du détail varient considérablement, il est impossible, même à un consommateur bien informé, de savoir combien de taxe fédérale il paie à l'achat d'un produit.

En deuxième lieu, comme la TFV s'applique à tout un éventail d'intrants utilisés dans le processus de production au Canada, une taxe cachée s'applique à presque tous les produits ou services intérieurs achetés au Canada.

La TPS sera une taxe visible. La visibilité consiste en fait à appliquer la taxe au niveau du détail à une très large assiette et à un taux uniforme. Grâce à cela, les canadiens sauront quand ils paient la taxe de vente fédérale et à quel taux.

Le gouvernement est d'avis qu'une présentation modèle de la TPS par les détaillants pourrait s'effectuer de deux façons.

- Indiquer séparément le montant de la taxe sur les reçus de caisse, de façon que les consommateurs aient une preuve tangible du montant de taxe fédérale payé sur leurs achats.

- Afficher les prix bien en évidence dans le magasin (par exemple, les prix sur les étagères), de même que la TPS, de manière à informer les acheteurs du coût total du produit et de la taxe fédérale. Cela aidera le consommateur à prendre ses décisions pendant qu'il magasine avant de passer à la caisse. Lorsque les vendeurs choisiront d'incorporer la TPS au prix affiché sur les étagères, cela devrait être clairement indiqué.

Les vendeurs seront encouragés à adopter cette méthode pour la présentation de la TPS. Cependant, les entreprises ne seront pas toutes en mesure de procéder ainsi, au moins au début, à cause des contraintes technologiques imposées par les caisses enregistreuses déjà en place dans les magasins. En raison de ces contraintes, il sera difficile à un grand nombre de détaillants d'indiquer séparément deux taxes de vente – la taxe provinciale et la TPS – simultanément à la caisse enregistreuse. Avec le temps, à mesure que les détaillants amélioreront leurs caisses enregistreuses ou adopteront le système de lecture de code à barre, il leur sera plus facile d'indiquer la TPS sur les registres de caisse dans la plupart des magasins. Le gouvernement fédéral juge important d'aider les vendeurs à surmonter ces contraintes technologiques dans la présentation modèle de la taxe. En conséquence, une aide sera offerte aux entreprises qui achèteront des caisses enregistreuses plus sophistiquées.

Les contraintes relative aux caisses enregistreuses pourraient être particulièrement sensibles dans les magasins qui vendent à la fois des articles taxables et des articles détaxés sous les régimes de la TPS et de taxes provinciales de ventes (par exemple, les magasin d'alimentation). Les petites entreprises qui se trouvent dans cette situation pourront adopter des méthodes comptables rationalisées qui leur éviteront d'avoir à enregistrer les deux catégories de ventes à leurs caisses enregistreuses. Par conséquent, ces vendeurs ne seront pas en mesure d'identifier le montant de TPS séparément sur les reçus de caisse. Cette orientation globale à l'intention de la petite entreprise reflète l'engagement du gouvernement à assurer que la réforme fiscale soit pratique. Par exemple, cela évite de forcer la petite entreprise à apporter des changements immédiats et souvent coûteux à leurs systèmes de comptabilité et de caisses enregistreuses.

Dans tous les magasins où la TPS sera incluse dans le prix, le gouvernement fournira aux détaillants les affiches nécessaires pour indiquer ce fait au consommateur.

Le gouvernement travaillera de concert avec les associations d'entreprises et les détaillants eux-mêmes afin de promouvoir la présentation type de la taxe. En outre, le gouvernement consultera les associations patronales et les conseils de la publicité afin de promouvoir les pratiques cohérentes en matière d'établissement des prix et d'annonces.

La TPS s'appliquera au taux 9 pour cent aux produits et services, mais cela ne veut pas dire que les prix augmenteront d'autant. En effet, la TPS de 9 pour cent remplacera la taxe actuelle qui s'applique, aussi bien directement qu'indirectement, à quatre taux distincts sur toute une gamme de produits et services.

En conséquence, l'incidence de la TPS sur les prix résultera de l'effet combiné de l'élimination de l'ancienne taxe et de son remplacement par la TPS. Le prix des articles qui ne sont pas taxés à l'heure actuelle augmentera, tandis que le prix de nombreux produits actuellement taxés au taux normal de 13.5 pour cent diminuera.

Un certain nombre de facteurs contribueront à ce que l'économie permise par l'élimination de l'actuelle taxe fédérale soit transmise aux consommateurs. Le premier, et plus important de ces facteurs, sera le jeu de la concurrence qui s'exercera sur le marché. Chaque entreprise sera incitée à réduire les prix afin de prendre l'avantage sur ses concurrents. Ces derniers réagiront en offrant les meilleures réductions de prix afin de demeurer compétitifs, déclenchant une réaction en chaîne qui, en fait, permettra aux consommateurs de bénéficier de l'économie de taxe.

Dans le but de renforcer ce jeu de la concurrence, le gouvernement travaillera en collaboration avec les grossistes et les détaillants afin qu'ils soient bien au courant du fait que, à partir du 1er janvier 1991, la taxe fédérale de vente de 13.5 pour cent sur les prix de vente des fabricants ne sera plus en vigueur.

Le jeu du marché sera renforcé si les consommateurs sont en mesure de juger eux-mêmes des conséquences de la mise en oeuvre de la TPS sur les prix. Pour aider les consommateurs à cet égard, le gouvernement établira un bureau spécial d'information qui renseignera, préalablement à l'instauration de la TPS, les consommateurs sur les augmentations ou diminutions de prix à prévoir pour des produits et services importants. Après la mise en oeuvre de la taxe, ce bureau recevra les plaintes des consommateurs au sujet des pratiques de prix liées à l'instauration de la TPS et enquêtera sur les allégations de traitement injuste.

2. La petite entreprise

Pour que la taxe reste simple à appliquer pour les petites entreprises, le gouvernement a élaboré les mesures suivantes.

- Les entreprises ayant des ventes annuelles inférieures à $30,000 pourront choisir d'appliquer ou non le système de TPS. En conséquence, plus de trois quarts de million des petites entreprises seront soulagées de la nécessité d'administrer la taxe.

- Des méthodes comptables abrégées permettront aux entreprises qui vendent à la fois des produits taxables et des produits détaxés et qui ont des ventes annuelles inférieures à $2 millions de calculer la taxe due sur leurs ventes en fonction du caractère taxable de leurs achats. À titre transitoire, jusqu'en 1993, les entreprises ayant des ventes comprises entre $2 millions et $6 millions pourront elles aussi se prévaloir des méthodes comptables abrégées.

- Afin de minimiser la paperasserie, les petites entreprises ayant des ventes annuelles inférieures à $500,000 pourront calculer la taxe une fois par an et verser un acompte chaque trimestre. Les entreprises ayant des ventes annuelles comprises entre $500,000 et $6 millions pourront calculer et verser leurs taxes chaque trimestre. Les grandes entreprises dont les ventes dépassent les $6 millions verseront la taxe chaque mois.

- Les petites entreprises percevront des frais d'administration pouvant aller jusqu'à $600 par année, en guise de compensation des coûts d'observation du système. Cette mesure canalisera environ $600 millions aux petites entreprises.

3. Les organismes de charité

Afin de tenir compte de l'importante contribution que les organismes de charité apportent à la société canadienne, on leur accordera une ristourne égale à 50 pour cent de la TPS payée sur leurs achats.

Les ventes par des organismes de charité seront pour la plupart exonérées de TPS. Par souci d'équité, lorsque les organismes de charité font concurrence aux entreprises en effectuant des ventes commerciales, ces ventes seront taxables.

Une exonération globale sera accordée dans le cas des activités entreprises exclusivement par des bénévoles.

4. Les organismes sans but lucratif

Les organismes sans but lucratif qui reçoivent 50 pour cent de leur financement des pouvoirs publics auront également droit à une ristourne de 50 pour cent de la TPS qu'ils paient sur leurs achats.

Les activités commerciales des organismes sans but lucratif qui concurrencent des entreprises privées seront taxables. Cependant, un grand nombre de leurs activités seront exonérées, y compris par exemple les services de santé et d'enseignement, ainsi que les services fournis aux personnes âgées et aux handicapés.

5. Les agriculteurs et les pêcheurs

Conformément à la décision de détaxer les produits alimentaires de base, toutes les ventes de produits agricoles, d'animaux de ferme et de poisson frais seront détaxées. Cela permettra aux agriculteurs et aux pêcheurs de réclamer les crédits pour taxe sur leurs intrants et de se faire rembourser la TPS payées sur leurs achats.

6. Le secteur public

En ce qui a trait à l'application de la taxe au secteur public, l'objectif est de préserver l'équité concurrentielle entre les secteurs public et privé dans la prestation de produits et de services, tout en tenant compte du rôle bien particulier que jouent les organismes publics dans la société canadienne.

On préservera l'équité concurrentielle en soumettant les produits et les services au même régime, qu'ils soient fournis par le secteur public ou par le secteur privé. Autrement dit, le régime fiscal d'un produit en regard de la taxe dépendra de la nature du produit plutôt que de celle du fournisseur.

Un grand nombre d'activités gouvernementales ne seront pas considérées comme des produits ou services taxables pour l'application de la TPS, même si les Canadiens pourraient payer des frais pour ce service. Par exemple, les opérations liées aux fonctions réglementaires de l'État ne sont généralement pas taxables, ce qui comprend la délivrance des permis de conduire, des licences de radiodiffusion, des passeports, des permis de construction et les amendes et autres pénalités.

7. Les municipalités, écoles, collèges, universités et hôpitaux

Étant donné que ces établissements fourniront généralement des services exonérés, ils ne pourront réclamer un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur leurs achats. Cela risquerait d'entraîner une hausse appréciable de la taxation fédérale, ce qui n'est pas souhaitable aux yeux du gouvernement. Par conséquent,

ces institutions percevront une ristourne partielle de la TPS payée sur leurs achats, de façon que la réforme de la taxe fédérale de vente n'alourdisse pas leur fardeau fiscal.

D. Incidence économique

Avantages de la réforme de la taxe de vente

Les retombées positives de la réforme de la taxe de vente pour l'économie canadienne profiteront à toutes les régions et tous les secteurs de l'économie. Elles se traduiront par une augmentation de la production potentielle, due à une hausse de la productivité et de la compétitivité, ainsi que de l'expansion du stock de capital (usines, machines et équipement).

La TPS devrait avoir une importante influence positive.

- En premier lieu, la TPS réduira les distorsions dues à la taxe fédérale de vente, qui nuisent à la consommation et à la production. Elle éliminera l'avantage dont jouissent les importations et supprimera la taxe latente sur les exportations, améliorant ainsi la compétitivité internationale des producteurs canadiens. Cette compétitivité améliorée permettra aux entreprises canadiennes d'accroître leurs activités et l'emploi. Grâce à la TPS, les prix relatifs de produits et services concurrents refléteront mieux les coûts économiques sous-jacents. Il en découlera des décisions permettant une meilleure affectation des ressources, ce qui engendrera une amélioration appréciable de la productivité totale et de la production potentielle.

- En second lieu, en prévoyant le remboursement total de la taxe sur les intrants des entreprises, la TPS diminuera le coût des biens d'équipement, d'où une augmentation des investissements, du stock de capital et de la production potentielle.

1. Utilisation plus efficace des ressources

L'actuelle taxe fédérale de taxe entraîne une utilisation inefficace des ressources dans l'économie parce qu'elle fausse les prix relatifs tant des intrants productifs que des produits finaux. Ces distorsions sont dues à l'existence de quatre taux différents de taxe, un grand nombre d'exonérations et à l'application de la taxe au début de la chaîne de production. Aussi le fardeau de la taxe est-il inégal. Dans le secteur de la fabrication, par exemple, les machines et équipement utilisés dans la production sont exonérés, alors qu'une proportion beaucoup plus élevée des achats de machines et équipement est taxée dans les autres secteurs. Ces distorsion peuvent être amplifiées à mesure que les produits et les services progressent dans le circuit de fabrication et de distribution. Des prix faussés entraînent des choix faussés: l'économie n'utilise pas ses ressources de la façon la plus efficace. Cela diminue la production potentielle.

La TPS diminuera sensiblement l'influence exercée par le régime fiscal sur les décisions des producteurs et des consommateurs. Les producteurs canadiens pourront concurrencer les importations sur un pied d'égalité. Ils subiront le même taux effectif de taxation que les producteurs étrangers, plutôt que le taux supérieur que leur impose actuellement la TFV. Par exemple, le taux effectif de taxation des producteurs intérieurs de mobilier de maison est présentement de 70 pour cent plus élevé que pour les producteurs étrangers. Dans le cas des machines et du matériel de bureau, l'écart est de plus que 65 pour cent. L'élimination de la taxe sur les intrants renforcera la compétitivité internationale des produits canadiens, tant sur le marché intérieur qu'à l'échelle internationale. Grâce à ces changements, l'activité productive intérieure augmentera, de même que les emplois pour les Canadiens.

2. Coûts moindres des biens d'équipement

Dans bien des secteurs de l'économie canadienne, le système actuel de taxe de vente pénalise les investissements en taxant les achats de biens d'équipement. Avec la TPS, les acheteurs de biens d'équipement pourront réclamer un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les achats. Cela équivaudra à une diminution de 4 pour cent, en moyenne, du prix des biens d'équipement. Cette diminution variera selon les secteurs, en fonction de la mesure dans laquelle leur achats sont taxés à l'heure actuelle. Dans le secteur des services, par exemple, la plupart des achats de biens d'équipement, tels les ordinateurs et le matériel de bureau, sont assujettis à la TFV. On peut donc s'attendre à une diminution relativement importante de leur coût d'équipement. Cette diminution des coûts d'équipement renforcera les incitations à investir et entraînera, avec le temps, une hausse appréciable du stock de capital.

Retombées sectorielles et régionales

Les améliorations que le remplacement de la taxe actuelle par la TPS entraînera dans l'économie canadienne se feront largement sentir dans tous les secteurs et régions de notre économie.

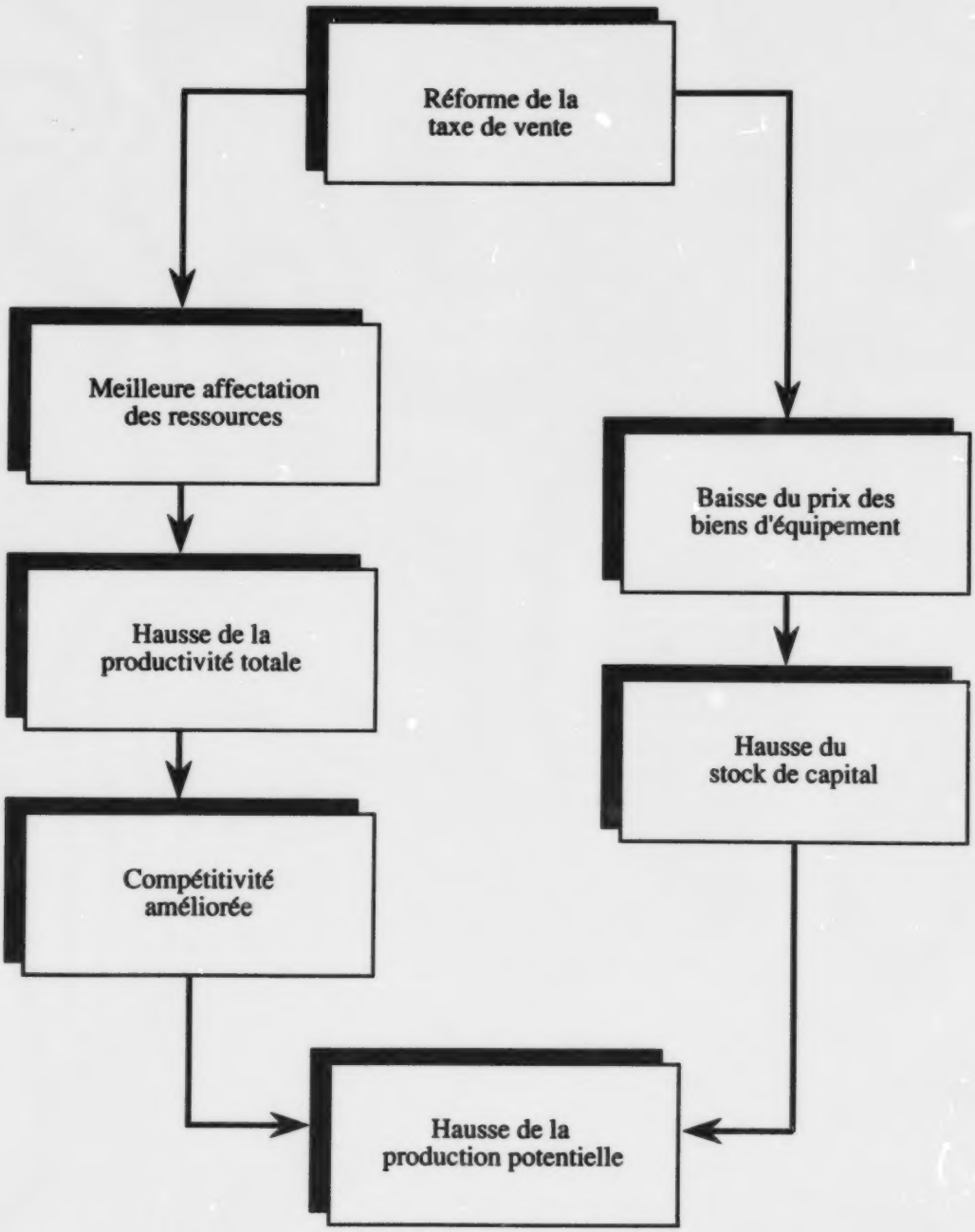
Les effets sectoriels et régionaux refléteront l'incidence du remplacement de la TFV par la TPS sur les prix des produits ainsi que le coût des intrants des entreprises.

Comme la TPS diminuera le taux effectif de taxation des produits fabriqués, les prix de ces produits auront tendance à diminuer par rapport à ceux des autres biens et services. Inversement, la TPS augmentera le taux effectif de taxation de certains autres produits et de la plupart des services; leurs prix relatifs auront donc tendance à augmenter.

L'élimination de la TFV produira des effets contraires sur les intrants des entreprises. Dans les secteurs autres que celui de la fabrication, par exemple le secteur des services et celui des ressources naturelles, l'élimination de la taxe sur

Graphique 3

Incidence de la TPS sur la production potentielle



les intrants abaissera les coûts de production, les rendant plus compétitifs sur le marché intérieur et à l'étranger. Comme une proportion relativement importante des achats effectués dans le secteur manufacturier est déjà exonérée de la TFV, l'élimination de la taxe sur les intrants bénéficiera relativement moins à ce secteur.

Tous les secteurs de l'économie bénéficieront des retombées positives de la réforme de la taxe de vente. Le graphique 4 illustre les effets de cette réforme sur la production, selon le secteur.

L'ampleur des gains sectoriels assurera également une large répartition des retombées régionales. La réforme de la taxe de vente sera relativement plus profitable à la région de l'Atlantique et aux Prairies, mais elle bénéficiera également aux régions centrales.

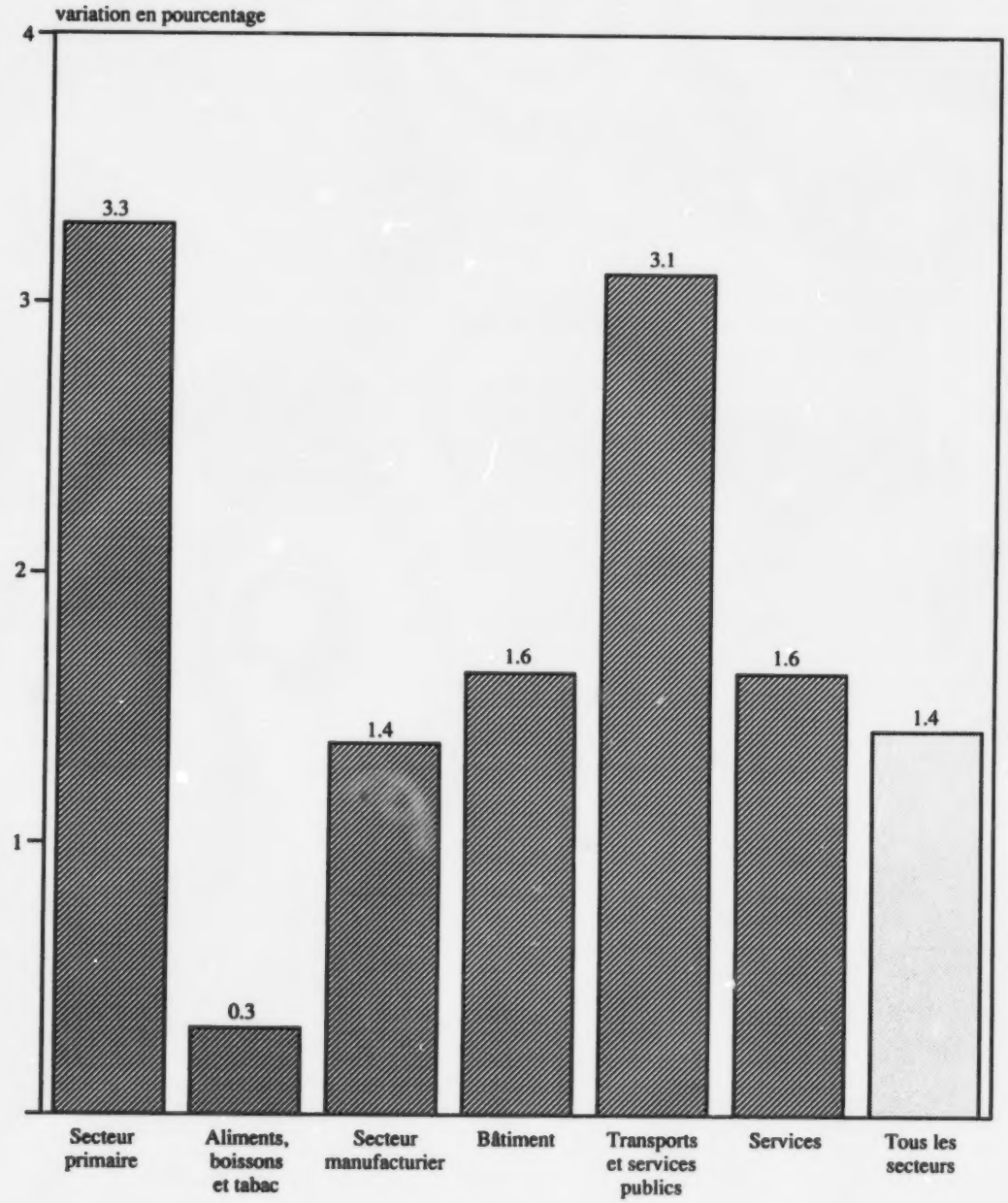
L'extraction et la transformation des ressources naturelles dépend considérablement de l'utilisation d'équipement manufacturé et de matériaux de construction. Ces produits, qui sont fortement utilisés dans l'économie de la région de l'Atlantique et dans celle de l'Ouest canadien, lesquelles dépendent beaucoup des ressources naturelles et sont orientées vers l'exportation, comprennent une importante proportion de taxe fédérale de vente directe et indirecte, ce qui alourdit les coûts de production et diminue donc la capacité concurrentielle de ces industries au niveau mondial. Avec la TPS, la taxe sur les intrants sera éliminée, les coûts de production abaissés et la productivité et la compétitivité améliorées. C'est la raison pour laquelle les gains seront évidents dans la région de l'Atlantique et de l'Ouest canadien.

Par contre, les activités manufacturières se caractérisent habituellement par l'utilisation d'une proportion moins forte d'intrants déjà taxés. Ainsi, le secteur manufacturier est moins taxé que d'autres à l'heure actuelle, de sorte qu'il bénéficiera un peu moins de la réforme de la taxe de vente. Cet élément, combiné au fait que l'intensité capitalistique est généralement moins élevée dans les régions centrales que dans les autres, contribue à expliquer que l'Ontario et le Québec bénéficient un peu moins de la réforme que la moyenne nationale.

L'élimination complète de la taxe sur le processus de production, la suppression de l'avantage dont jouissent les importations et l'élimination du fardeau qui pèse sur les exportations, y compris les exportations de produits dérivés des ressources naturelles, permettent de croire que toutes les régions du Canada bénéficieront de la réforme de la taxe de vente fédérale, et ce, de manière relativement équilibrée. Le graphique 5 illustre les gains de production prévus par région.

Graphique 4

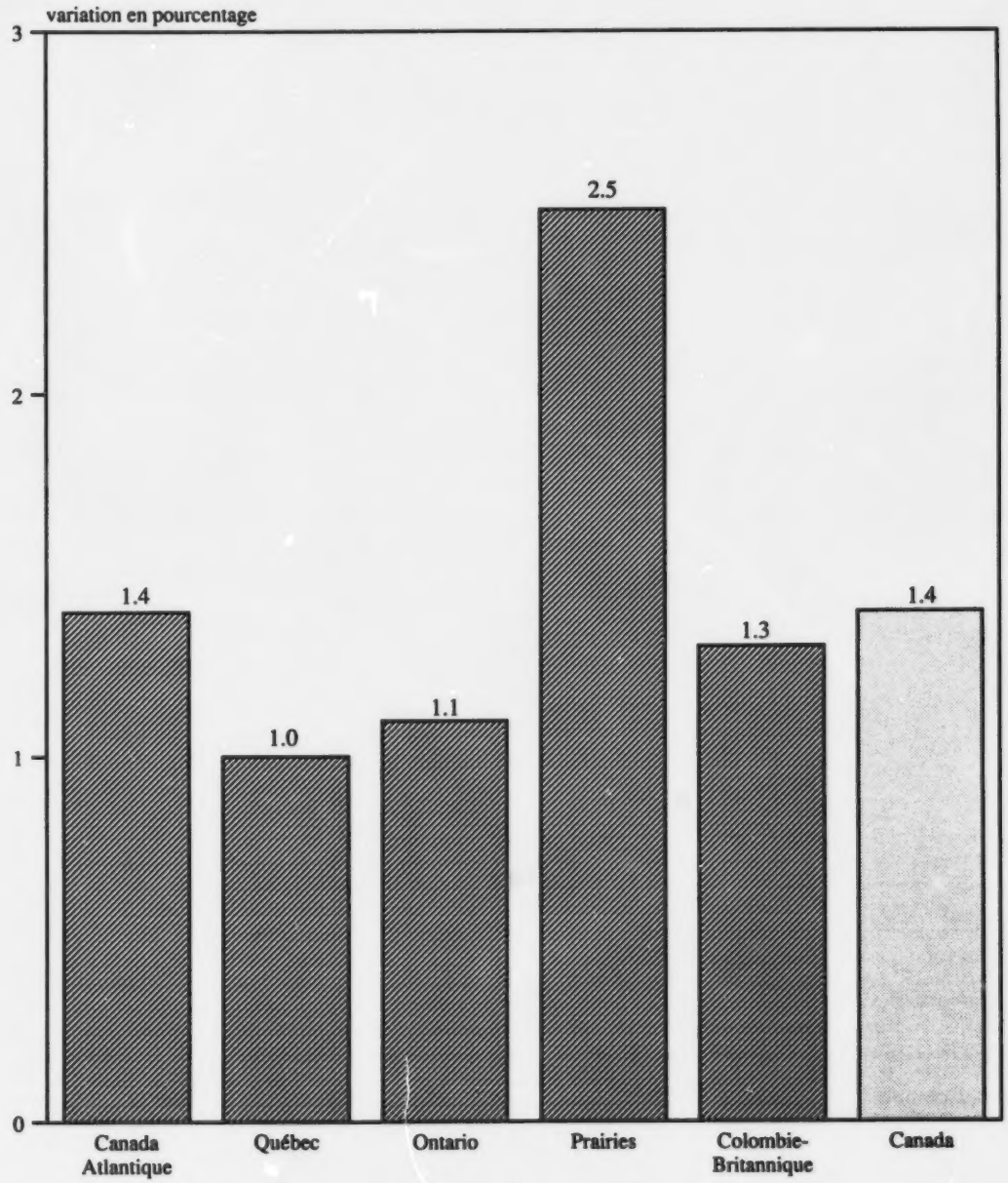
Gains de production à long terme, par secteur, résultant de la réforme de la taxe de vente



Source: Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services,* budget d'avril 1989, p. 17.

Graphique 5

Gains de production à long terme, par région, résultant de la réforme de la taxe de vente



Source: Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services*, budget d'avril 1989, p. 18.

Gestion de la transition

Dès sa première année de mise en oeuvre, la réforme de la taxe de vente peut mettre l'économie sur la voie d'une augmentation de la production et de l'emploi, à mesure qu'elle s'adapte à la hausse de la production potentielle.

La TPS sera payée au point de vente final. À un taux de 9 pour cent, la taxe devrait entraîner une augmentation non répétitive d'environ 2 1/4 pour cent de l'indice des prix à la consommation[1].

Cela reflète le changement du système de taxe de vente, les recettes supplémentaires nécessaires au financement d'un crédit remboursable plus généreux au titre de la taxe de vente en faveur des Canadiens à revenu modeste et l'abaissement du taux d'imposition du revenu personnel moyen.

L'effet direct de 2 1/4 pour cent de la TPS sur l'Indice des prix à la consommation (IPC) surestime l'incidence initiale de la réforme sur le pouvoir d'achat réel des consommateurs. Dans le cas des familles gagnant moins de $30,000 par année, les effets du nouveau crédit pour TPS et de l'abaissement de l'impôt sur le revenu des particuliers feront plus que compenser les hausses de prix, tant au début qu'à plus long terme. Dans le cas des familles à revenu supérieur, le revenu réel diminuera au début. Avec le temps, cependant, la réforme de la taxe de vente renforcera l'économie et engendrera par une augmentation du pouvoir d'achat réel de tous les Canadiens.

La rapidité avec laquelle les retombées positives de la réforme de la taxe de vente se feront sentir dépendra de la réaction des prix et des salaires à l'instauration de la TPS. Moyennant une réaction modérée des prix et des salaires, la transition se fera sans heurts et relativement vite (Graphique 6).

Dans un contexte de modération des prix et des salaires, l'incidence de la TPS sur les prix sera réduite au minimum et se limitera à une correction sans lendemain du niveau des prix. Les taux d'intérêt n'augmenteront pas nécessairement dans ce cas. L'économie canadienne serait immédiatement en mesure de profiter de la diminution du coût des intrants, de l'accroissement de la productivité totale et de l'amélioration de la compétitivité découlant de la TPS. La production et l'emploi commenceraient à augmenter au cours de la première année d'application de la TPS et, à la quatrième année, la moitié des gains à long terme, soit $4.5 milliards, pourraient être réalisés.

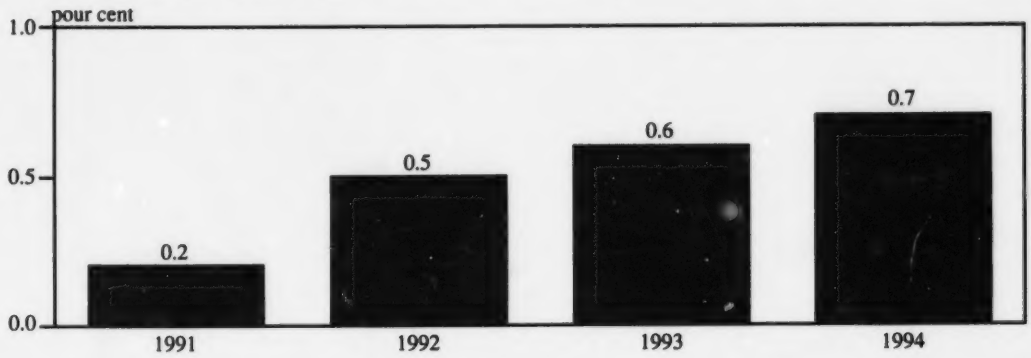
---

[1] Dans le document du budget d'avril intitulé *La taxe sur les produits et services*, l'effet sur les prix à la consommation était estimé entre 2 1/2 et 3 pour cent. La nouvelle estimation de 2 1/4 pour cent tient compte de l'amélioration des estimations relatives à l'assiette de la TPS.

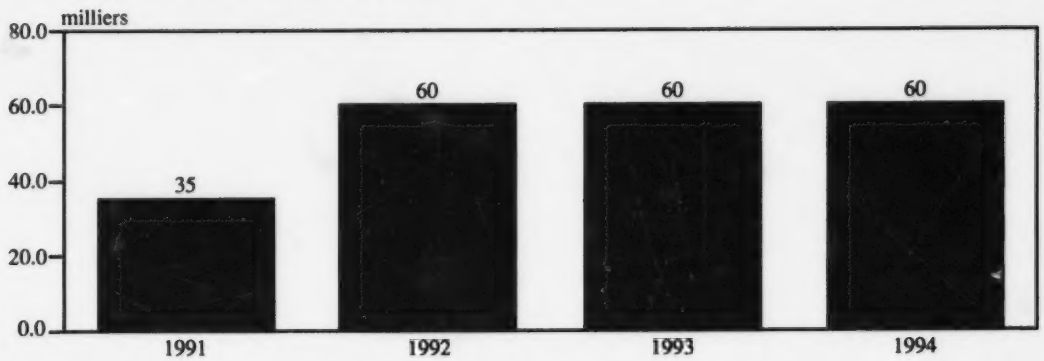
Graphique 6

Incidences économiques de la réforme de la taxe de vente

Incidence sur le PIB réel



Incidence sur le niveau d'emploi



Cette hausse de la production entraînerait une demande de main-d'oeuvre plus élevée, d'où une augmentation de l'emploi et une diminution du taux de chômage. La réforme de la taxe de vente pourrait accroître l'emploi dès le début et créer plus de 60,000 nouveaux emplois d'ici 1992.

Par contre, une réaction inflationniste des prix et des salaires à la TPS retarderait la concrétisation de ces avantages et se traduirait par des effets moins favorables sur l'emploi et la production pendant la période de transition. Dans ces circonstances, les coûts unitaires de main d'oeuvre des entreprises canadiennes augmenteraient par rapport à ceux de leurs concurrents, compensant ainsi l'avantage concurrentiel direct entraîné par le remplacement de la TFV par la TPS. Au lieu d'une augmentation des exportation nettes, des pertes pourraient être enregistrées pendant la période de transition. Une réaction inflationniste pourrait également entraîner une augmentation des taux d'intérêt.

Il est clair que si l'on évite une réaction inflationniste au cours de la période de transition, cela servira les intérêts de tous les Canadiens tout en permettant de bénéficier rapidement et sans heurts des avantages de la réforme de la taxe de vente.

Incidences financières de la réforme de la taxe de vente

La réforme de la taxe de vente stimulera l'investissement, accroîtra la productivité et augmentera la production potentielle de l'économie. Ces retombées positives aideront le gouvernement à réduire le déficit, à maîtriser la dette et à se procurer une source de recettes fiscales plus stable et plus fiable. La réforme de la taxe de vente procurera au gouvernement une assise plus solide de planification financière.

La réforme de la taxe de vente est essentielle à la réalisation des objectifs de réduction du déficit exposés dans le budget de 1989. Le remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente par la TPS assurera la hausse de $2 milliards du produit de la taxe de vente annoncée dans le budget, ce qui représente un élément critique de la réduction du déficit. La TPS fournira environ $24 milliards en recettes fédérales en 1991. Ce chiffre est calculé après déduction des ristournes pour le logement, des indemnités versées aux petites entreprises et des ristournes relatives aux achats du secteur public. Les recettes nettes engendrées par l'application de la TPS dépasseront d'environ $5 1/2 milliards, en 1991, les $18 1/2 milliards qu'aurait rapporté la TFV.

Ces recettes supplémentaires serviront à financer le crédit remboursable amélioré pour TPS en faveur des Canadiens à revenu modeste, à réduire le taux d'imposition du revenu personnel moyen, à compenser la hausse du coût des programmes indexés, comme les prestations aux personnes âgées, les pensions d'anciens combattants et les allocations familiales, et à satisfaire les coûts administratifs du nouveau système.

Réforme de la taxe de vente: compensations financières

	Effet sur une année complète
	(en milliards de dollars de 1991)
Crédit amélioré pour TPS	2.4
Réduction du taux d'imposition du revenu moyen	0.7
Effet sur les prix	
– Indexation du régime fiscal des particuliers	0.8
– Transferts aux particuliers (SV, alloc. fam., etc.)	0.9
– Transferts aux provinces	0.3
Dépenses administratives	0.2
Ensemble des compensations financières	**5.4**

Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Les mesures visant à améliorer l'équité générale du régime fiscal et l'incidence de la réforme de la taxe de vente sur les dépenses budgétaires compensent à peu près la hausse des recettes fiscales. Par conséquent, la situation financière globale n'est à peu près pas touchée par l'effet direct de la réforme de la taxe de vente.

III. Calendrier législatif

Il est important, lorsqu'on entreprend une modification fiscale de cette ampleur, de tenir compte de l'opinion éclairée des Canadiens. Il est également essentiel que les entreprises, qui seront tenues de percevoir la TPS pour le compte du gouvernement fédéral, soient bien informées du fonctionnement du nouveau système et bénéficient d'un délai suffisant pour mettre en place les mécanismes administratifs appropriés. Dans un premier temps, le document technique d'accompagnement donne plus de détails sur les principales caractéristiques de la TPS. Il servira de base pour la poursuite des discussions et le perfectionnement technique de la taxe. Le gouvernement invite en particulier le Comité permanent des finances de la Chambre des communes à examiner ce document et à tenir des audiences publiques sur cette proposition.

Le gouvernement se propose également de publier un avant-projet de loi sur la TPS au début de l'automne. Cet avant-projet de loi constituera la base des consultations techniques qui seront menées auprès des entreprises, des fiscalistes et des autres parties intéressées, au sujet de la structure et du fonctionnement précis de la nouvelle taxe. Ce sera également un bon point de départ pour les entreprises dans la planification et la mise au point des mécanismes nécessaires à la perception de la TPS pour le compte du gouvernement fédéral.

À la lumière de ces consultations sur l'avant-projet de loi et après réception du rapport du Comité permanent, le gouvernement préparera un projet de loi final à l'intention du Parlement. Un projet de loi serait présenté à la Chambre des communes au cours de la session d'automne.

Bien avant l'entrée en vigueur de la taxe, le 1er janvier 1991, Revenu Canada collaborera étroitement avec les entreprises afin de les aider à se préparer à l'instauration du nouveau système. Plus important encore, le gouvernement prendra des mesures pour s'assurer que le public canadien soit bien au courant de la TPS avant son entrée en vigueur.

IV. Conclusion

L'économie canadienne tirera d'importants avantages de la réforme de la taxe de vente. L'élimination des distorsions dues à la taxe actuelle se traduira par l'utilisation améliorée et plus efficace des ressources dans l'économie. Les investissements seront stimulés et le stock de capital augmentera. La production potentielle du Canada s'accroîtra de 1.4 pour cent. Une fois les gains de production potentielle réalisés, l'économie du Canada sera davantage orientée vers les investissements et sera plus compétitive au niveau international. Cela se traduira par des revenus plus élevés et un niveau de vie amélioré pour tous les Canadiens.

Les objectifs de la réforme de la taxe de vente sont simples et réalistes. La TPS contribuera à la réduction du déficit et nous permettra de continuer à payer les programmes auxquels les Canadiens sont attachés. Elle produira une économie plus concurrentielle sur les marchés intérieur comme international. Enfin, elle rendra le régime fiscal plus équitable de façon que ceux qui ont besoin de protection l'obtiennent, tandis que ceux qui sont les mieux en mesure de payer les taxes ne puissent éviter de payer leur juste part.

Taxe sur les produits et services
Document technique

Publié par
L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Août 1989

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

Introduction

Partie A
Réforme de la taxe de vente: distribution

1. **Introduction** 13
2. **Modifications de l'impôt sur le revenu** 14
   - 2.1 Crédit pour TPS 14
   - 2.2 Niveau du crédit 15
   - 2.3 Calcul et versement du crédit 16
   - 2.4 Réduction du taux intermédiaire d'impôt sur le revenu 17
3. **Logement** 18
   - 3.1 Introduction 18
   - 3.2 Fonctionnement de la TPS 18
   - 3.3 Application de la TPS aux logements neufs 19
   - 3.4 Résultats 20
4. **Incidence globale** 23

Partie B
Réforme de la taxe de vente: aspects économiques

1. **Introduction** 29
2. **Avantages de la réforme de la taxe de vente** 31
3. **Gestion de la transition** 38
4. **Incidence financière de la réforme de la taxe de vente** 43
5. **Conclusions** 45

Partie C
Conception de la TPS

1. Vue d'ensemble du système **49**

2. Règles fondamentales de fonctionnement **53**

2.1 Assujettissement à la taxe 53

a) Personne 53
b) Activité commerciale 53
c) Seuil de petit commerçant 54

2.2 Fourniture 54

a) Fourniture taxable 55
b) Fourniture exonérée 55
c) Fourniture détaxée 56
d) Fourniture faite au Canada 56
e) Moment de l'assujettissement à la taxe 57

(i) Fournitures facturées 57
(ii) Baux et autres accords écrits 57
(iii) Immeubles 57
(iv) Fourniture continue 57
(v) Paiements partiels 58
(vi) Dépôts 58
(vii) Ventes en consignation 58
(viii) Machines à pièces 58

f) Règle de préséance 59

2.3 Crédit pour taxe sur intrants 60

a) Règle fondamentale 60
b) Taxe payée ou payable 61
c) Documents à l'appui 61
d) Importations 62
e) Règle de calcul au prorata des crédits pour taxe sur intrants 62
f) Restrictions applicables aux crédits 63

(i) Cotisations des membres dans un club 63
(ii) Frais personnels ou de subsistance 63
(iii) Voitures de tourisme 63
(iv) Frais de repas et de divertissement 65

g) Avantages accordés aux employés 65
h) Biens d'équipement 66
i) Immeubles 68

2.4 Exigences de documentation 69

a) Généralités 69
b) Achats non facturés 71
c) Obligation d'émettre les documents 72

2.5 Importations 72

a) Régime général 72
(i) Produits 72
(ii) Services et biens incorporels 73

b) Importation directe par la poste 73
c) Importations non taxables 74
d) Importations temporaires 74

2.6 Exportations 74

a) Produits 75
b) Propriété intellectuelle 75
c) Services 75
d) Exportations personnelles 76
e) Exportations des organismes de charité 76

2.7 Personnes non résidantes 76

a) Règle fondamentale 76
b) Artistes de la scène non résidants 77

2.8 Dispositions opérationnelles 77

a) Période de déclaration 77
b) Entité de déclaration 79
c) Remises ou remboursements 79

3. Définition de l'assiette de la taxe 80

3.1 Articles détaxés 80

a) Produits alimentaires de base 80
b) Produits agricoles et produits de la pêche 87
c) Médicaments sur ordonnance 87
d) Appareils médicaux 89

3.2 Fournitures exonérées 90

a) Services de santé 90
b) Services d'enseignement 91
c) Services de garderie 93
d) Services d'aide juridique 93

4. La TPS et la petite entreprise **94**

4.1 Seuil de petit commerçant 95

4.2 Déclarations annuelles accompagnées de versements trimestriels 95

4.3 Méthodes comptables abrégées 97

4.4 Frais d'administration octroyés aux petites entreprises 102

4.5 Résumé 102

5. La TPS et le consommateur **104**

6. Transports et voyages **107**

6.1 Services de transport de passagers 107

a) Service intérieur 107
b) Transport aérien transfrontalier 107
c) Transport international 107
d) Voyage continu 108
e) Taxe sur le transport aérien 108
f) Frais divers 109

6.2 Services de transport de marchandises 109

a) Transport intérieur 109
b) Transport international 110
c) Correspondances 111
d) Frais divers 111

6.3 Agents de voyages, grossistes en voyages et exploitants de voyages organisés 112

6.4 Ristourne de taxe aux touristes 114

7. Immeubles **115**

7.1 Règle fondamentale 115

7.2 Fournitures exonérées 116

a) Loyers résidentiels 116
b) Ventes de logements non neufs 117
c) Immeubles à usage personnel 118
d) Terres agricoles 118
e) Frais d'unité condominiale 118

7.3 Fournitures d'immeubles par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif, des organismes sélectionnés du secteur public et des gouvernements 119

a) Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes sélectionnés du secteur public 119
b) Gouvernements fédéral et provinciaux 119

7.4 Autres règles applicables aux immeubles 120

a) Fourniture à soi-même 120
b) Crédits pour taxe sur intrants lors de l'achat ou du changement d'usage 121
c) Crédit pour taxe sur intrants lors de la vente 122
d) Rénovations de logement existants 123
e) Attestation de paiement de la taxe 124

7.5 Exemples 125

8. Organismes de charité et organismes sans but lucratif 128

8.1 Ristourne de taxe sur les achats 128

a) Admissibilité aux ristournes et mécanismes de demande .. 128
b) Achats donnant droit à la ristourne 129

8.2 Fournitures faites par des organismes de charité 130

a) Principes et exonérations d'application générale 130
b) Fournitures taxables des organismes de charité 131

8.3 Fournitures faites par des organismes sans but lucratif 133

a) Principe général 133
b) Exonérations 134

8.4 Règles sur les fournitures à soi-même 137

9. Le secteur public 138

9.1 Ventes du secteur public 138

a) Principe général 138
b) Services d'inspection 139
c) Contingents et permis ou licences 139
d) Redevances sur les ressources naturelles 140
e) Services municipaux usuels 141
f) Services postaux 142
g) Immeubles 142
h) Subventions 142

9.2 Achats du secteur public 142

a) Achats des gouvernements provinciaux 143
b) Achats du gouvernement fédéral 144
c) Achats d'organismes sélectionnés du secteur public 144

9.3 Fournitures à soi-même 147

10. Indiens et bandes indiennes 148

11. Services financiers **149**

11.1 Introduction 149

11.2 Principes fondamentaux 150

a) Définition d'un service financier 150
b) Crédit pour taxe sur intrants 151

11.3 Application aux divers secteurs 153

a) Banques, compagnies de fiducie et de prêt et coopératives financières 153
b) Compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale 155
c) Courtiers en valeurs 158

11.4 Questions particulières 160

a) Regroupement à des fins fiscales 160
b) Crédit-bail 160
c) Options 161
d) Métaux précieux 161

12. Transition **162**

12.1 Ristourne de TFV sur les stocks 162

a) Dispositions générales 162
b) Logements neufs 163

12.2 Contrats à prix fixe 164

12.3 Transactions chevauchant la date d'entrée en vigueur 164

12.4 Rajustement de prix 167

12.5 Dispositions diverses 168

a) Règles sur les biens d'occasion 168
b) Restrictions concernant le changement d'usage 168
c) Restrictions à la règle sur les paiements échelonnés passibles de la TFV 168

13. Autres caractéristiques opérationnelles de la TPS **169**

13.1 Dépenses des associés 169

13.2 Dépenses des employés 169

13.3 Mauvaise créance 170

13.4 Fournitures mixtes et combinées 170

13.5 Diplomates et organisations internationales 171

13.6 Jeu de hasard, loteries et pari-mutuels 171

13.7 Prix gagnés dans des compétitions 172

13.8 Taxes de vente provinciales 172

13.9 Articles d'occasion 172

13.10 Contenants consignés 174
13.11 Ventes en consignation 174
13.12 Agents 174
13.13 Débours 175
13.14 Propriété intellectuelle 176
13.15 Transactions avec lien de dépendance et affectation à un usage personnel 176
13.16 Dons et cadeaux 177
13.17 Coupons de rabais 177
13.18 Rabais du fabricant 178
13.19 Publicité coopérative 179
13.20 Certificats-cadeaux 179
13.21 Billets et jetons 179
13.22 Articles retournés et rajustement de prix 179
13.23 Escomptes pour paiement au comptant 179
13.24 Coopératives 180
13.25 Télécommunications 181
13.26 Frais de téléphone payant 181
13.27 Retenues 181
13.28 Transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues 182
13.29 Garantie sous forme d'intérêt 182
13.30 Reprises et saisies 183
13.31 Représentants personnels 183

Introduction

Le 1er janvier 1991, le gouvernement remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente par une nouvelle taxe de vente s'appliquant à un taux de 9 pour cent à la grande majorité des biens et services au Canada. La nouvelle taxe, la Taxe sur les produits et services (TPS) fait partie intégrante du plan élaboré par le gouvernement afin d'assurer l'avenir économique du Canada. Elle permettra en particulier d'atteindre trois objectifs importants.

- La TPS contribuera à l'effort de réduction du déficit et nous permettra de continuer à financer les programmes et les services auxquels les Canadiens sont attachés.
- Elle constituera un élément essentiel du programme entrepris par le gouvernement afin d'apporter les changements nécessaires à la compétitivité du Canada dans l'économie mondiale.
- La TPS rendra le régime fiscal plus équitable dans l'ensemble. Les Canadiens à revenue modeste verront leur sort amélioré par la mise en place de la TPS.

Objectifs

Une taxe fiable

Le gouvernement fédéral prélève des impôts et des taxes afin de financer les programmes qui comptent pour les Canadiens. Sans un régime fiscal fiable, la capacité du gouvernement de maintenir ses programmes et de gérer le déficit se trouve compromise.

L'actuelle taxe fédérale de vente (TFV) ne répond plus à cet objectif. La taxe s'applique à la vente de produits fabriquées au Canada ainsi qu'à la valeur à l'acquitté des importations. Comme cette taxe s'applique à un palier intermédiaire de la chaîne de production, les entreprises sont incitées à transférer le plus grand nombre possible de coûts au-delà du point d'application de la taxe, de manière à réduire le prix auquel s'applique la taxe fédérale. De plus, comme la taxe comporte de nombreuses exonérations et des taux multiples, elle a entraîné des pressions de plus en plus fortes de la part des entreprises désireuses d'obtenir un régime fiscal plus favorable à leurs produits. Les lignes de démarcation entre les catégories de produits taxables et exonérés sont devenues extrêmement complexes aussi bien à observer qu'à administrer.

En fait, on ne compte pas moins de 22,000 dispositions spéciales et modalités administratives pour l'administration d'un système de taxe auquel seulement 75,000 entreprises sont assujetties. Cette complexité s'est accompagnée d'une

impression d'arbitraire qui a fait de la taxe l'objet de litiges et de contestations juridiques constants. Aussi, le produit de la TFV est-il imprévisible et subit-il une érosion appréciable.

En revanche, la TPS sera fiable. Comme elle s'appliquera à un taux uniforme à une très large assiette, le nombre de cas limites nécessitant une interprétation délicate sera considérablement réduit. De plus, comme la TPS s'étendra jusqu'au niveau du détail, les entreprises ne pourront pas s'organiser de manière à transférer leur coût au-delà du point de prélèvement de la taxe afin d'y échapper. Enfin, la structure multi-stades de la TPS contribuera à réduire tant l'évitement fiscal que l'évasion fiscale.

Croissance économique et compétitivité

La TFV actuelle constitue une entrave sérieuse à la croissance économique et à la création d'emplois au Canada. Plus particulièrement, elle ne convient pas à une économie fortement industrialisée qui doit relever les défis de la concurrence sur le marché international. En fait, aucun autre pays industriel n'a conservé une taxe à la consommation de ce genre.

Du fait qu'elle s'applique à un stade intermédiaire de la chaîne de production, un montant important de taxe est perçu sur la production intérieure de biens et de services. Cela accroît le coût des exportations canadiennes, rendant ainsi le produit moins concurrentiel sur les marchés mondiaux. Par ailleurs, c'est la seule taxe, dans les pays industrialisés, qui avantage les importations au détriment de la production antérieure. Cela est dû au fait que les fabricants canadiens doivent facturer la taxe sur leur prix de vente, lequel comprend généralement des éléments de coûts (de commercialisation et de distribution, par exemple) subis par les importateurs après l'application de la taxe sur les importations. En un mot, la taxe actuelle limite la production intérieure au dépens du revenu réel et des emplois des Canadiens.

Comme la TPS élimine complètement la taxe de vente sur les activités de production au Canada, elle diminuera le coût des investissements et accroîtra la capacité des producteurs intérieurs de soutenir la concurrence aussi bien sur le marché international qu'intérieur face aux importations de l'étranger. En améliorant la compétitivité de l'économie canadienne et en supprimant d'autres distorsions économiques, la mise en oeuvre de la TPS nous fournira une économie plus saine et accroîtra la production intérieure réelle d'une proportion pouvant aller jusqu'à 1.4 pour cent par année – ce qui représente quelque $9 milliards en monnaie d'aujourd'hui.

Un système équitable

Après la réforme de la taxe de vente, le régime fiscal canadien sera plus équitable qu'aujourd'hui. Ce résultat sera obtenu de trois façons.

- En premier lieu, la nouvelle TPS s'appliquera à une assiette beaucoup plus large et à un taux moins élevé que l'actuelle taxe fédérale de vente. Cela assurera un traitement plus équitable des produits et services entre les différents secteurs de l'économie. Cela contribuera également à réduire la distorsion due à la taxe dans les choix des consommateurs. Les prix relatifs refléteront davantage le coût fondamental des produits et services, plutôt que le casse-tête de décisions de politiques, de décisions administratives et de jurisprudence au sujet de l'application de la TFV qui est apparu avec le temps.

- En deuxième lieu, une intégration plus poussée des régimes fédéraux de taxation et d'impôt sur le revenu se traduira par un régime fiscal plus progressif. Les Canadiens à revenu modeste verront leur sort amélioré par la réforme de la taxe de vente tandis que les Canadiens plus aisés paieront leur juste part d'impôt.

- En troisième lieu, les consommateurs seront pour la première fois informés de façon claire et visible du fait qu'ils paient une taxe de vente fédérale. L'une des grandes lacunes de la TFV actuelle est que les consommateurs ne savent généralement pas qu'ils paient cette taxe. Comme la TPS s'étendra jusqu'au niveau du détail et s'appliquera, à quelques exceptions près, à une très large assiette à un taux uniforme de 9 pour cent, les consommateurs sauront quand ils paient de la taxe fédérale.

Nécessité d'une taxe à la consommation

La taxe fédérale de vente joue un rôle important dans la structure financière de l'État. En 1989-90, par exemple, cette taxe devrait rapporter environ $17 milliards, soit 16 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales. Ces recettes servent à financer des programmes importants et à permettre une bonne gestion du déficit du Canada.

On constate cependant un affaiblissement de cet élément important. L'actuelle TFV est peu fiable, nuisible à l'économie et injuste. Ses défauts sont connus depuis longtemps et plusieurs études indépendantes menées au cours des 50 dernières années ont recommandé des changements fondamentaux de sa structure. En bref, cette taxe doit être remplacée.

Il est clair, étant donné l'importance des recettes produites, que toute taxe de remplacement devrait s'appliquer à une assiette très large. Peu de taxes possèdent l'envergure nécessaire pour se prêter de façon réaliste au remplacement de la TFV.

Le système d'impôt sur le revenu aurait pu représenter une solution. Cependant, un examen attentif révèle que ce système n'est pas intéressant, car notre liberté d'action est assortie d'importantes restrictions. L'État a déjà accru l'importance des impôts sur le revenu des sociétés dans ses recettes. Des nouvelles augmentations d'impôt de l'ampleur nécessaire pour remplacer la TFV seraient contre-productives. Elles compromettraient la situation des entreprises

canadiennes sur les marchés internationaux risquant ainsi la croissance économique et l'emploi au Canada. De plus, tout écart important entre les taux d'imposition au Canada et à l'étranger risquerait d'entraîner des pertes nettes de recettes, les entreprises multi-nationales aménageant leurs activités et leur financement de manière à minimiser leur revenu au Canada.

Pour remplacer la TFV, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait augmenter d'environ 35 pour cent. Une hausse de cet ordre nécessiterait des taux marginaux d'imposition beaucoup plus élevés, ce qui compromettrait l'incitation des particuliers à travailler et à épargner au Canada.

À ces contraintes s'ajoutent des pressions financières manifestement fortes qui empêchent de renoncer aux recettes existantes. En pratique, donc, le gouvernement est à peu près obligé de continuer à recourir à une forme quelconque de taxe générale à la consommation.

D'importantes raisons économiques incitent également le gouvernement fédéral à conserver une taxe à la consommation parmi ses principaux moyens de financement. D'abord, une diversification de la structure financière de l'État, grâce à un certain nombre d'assiettes fiscales taxées à un faible taux, constitue la meilleure protection contre des efforts intenses d'évasion ou d'évitement fiscal. Chose plus importante encore, dans la mesure où l'on se fie à des taxes à la consommation pour se procurer les recettes, on accroît l'incitation des contribuables à épargner et à investir pour l'avenir. Cette augmentation de l'épargne a tendance à rehausser le profil de croissance de l'économie canadienne.

Enfin, et c'est peut-être là l'argument le plus puissant, dans un pays comme le Canada, dont la prospérité économique dépend considérablement du commerce international, il faut absolument posséder une structure fiscale intérieure qui nous permette d'être compétitifs. Comme l'impôt sur le revenu devient un élément des coûts de production intérieure, il peut être nuisible pour notre compétitivité d'y accorder une trop grande importance, en particulier s'il est sensiblement différent des impôts sur le revenu appliqués par nos partenaires commerciaux. Il ne faudrait pas en déduire que n'importe quel genre de taxe générale à la consommation ferait l'affaire. En fait, il est bien clair que l'actuelle TFV ne convient pas. Le Canada a besoin d'une taxe à la consommation axée sur la destination, dont le fonctionnement soit efficace et qui s'applique à la consommation intérieure, de manière que les importations soient soumises au même régime que la production intérieure et que nos exportations ne soient pas assujetties à la taxe. La TPS répond à ces critères. Elle améliorera la compétitivité internationale du Canada–ce qui est essentiel pour une économie commerçante moderne telle la nôtre. Cela permettra à l'État de continuer à se procurer les recettes nécessaires sans nuire pour autant à la performance de l'économie canadienne.

Intégration au régime d'impôt sur le revenu

L'un des arguments évoqués le plus souvent pour critiquer les taxes à la consommation est leur régressivité. Comme les personnes à faible revenu ont tendance à consommer davantage en proportion de leur revenu que les catégories à revenu supérieur, la taxation des ventes tend à imposer un fardeau disproportionné aux personnes qui sont le moins en mesure de le supporter. À cet égard, le gouvernement estime que le Canada est dans une situation bien particulière: en effet, notre expérience approfondie des crédits d'impôt sur le revenu et, plus particulièrement des crédits d'impôt remboursables, nous permet de compenser la régressivité inhérente à une taxe de vente. L'ensemble de mesures qui accompagneront la mise en oeuvre de la TPS et qui s'appuieront sur cette expérience permettront d'obtenir un régime fiscal plus équitable dans l'ensemble, après la réforme de la taxe de vente qu'à l'heure actuelle. Autrement dit, en intégrant davantage le système de taxation des ventes et le système d'impôt sur le revenu grâce à des crédits remboursables, nous pourrons bénéficier des avantages économiques d'une taxe efficace à la consommation, tout en atteignant l'objectif d'une plus grande équité fiscale.

Là où une taxe générale sur les ventes est en place, l'un des moyens couramment utilisé pour préserver l'équité consiste à prévoir d'importantes exonérations en faveur des produits considérés comme des articles de première nécessité. En détaxant ces produits, on réduit théoriquement le fardeau fiscal qui pèse sur les groupes à revenu modeste. Cette méthode présente cependant de graves défauts.

- Les principaux bénéficiaires de ces exonérations sont presque toujours les personnes à revenu élevé qui ont tendance à consommer davantage, par absolu, que les groupes à revenu inférieur. Les exonérations représentent donc un moyen très coûteux et inefficace de venir en aide aux personnes les plus défavorisées par les taxes de vente.

- Plus l'assiette d'une taxe est étroite, plus son taux doit être élevé. Les groupes à revenu modeste finissent inévitablement par payer plus de taxe sur tous leurs achats lorsque les articles de première nécessité sont détaxés. De ce fait, les exonérations n'atteignent pas leur objectif premier.

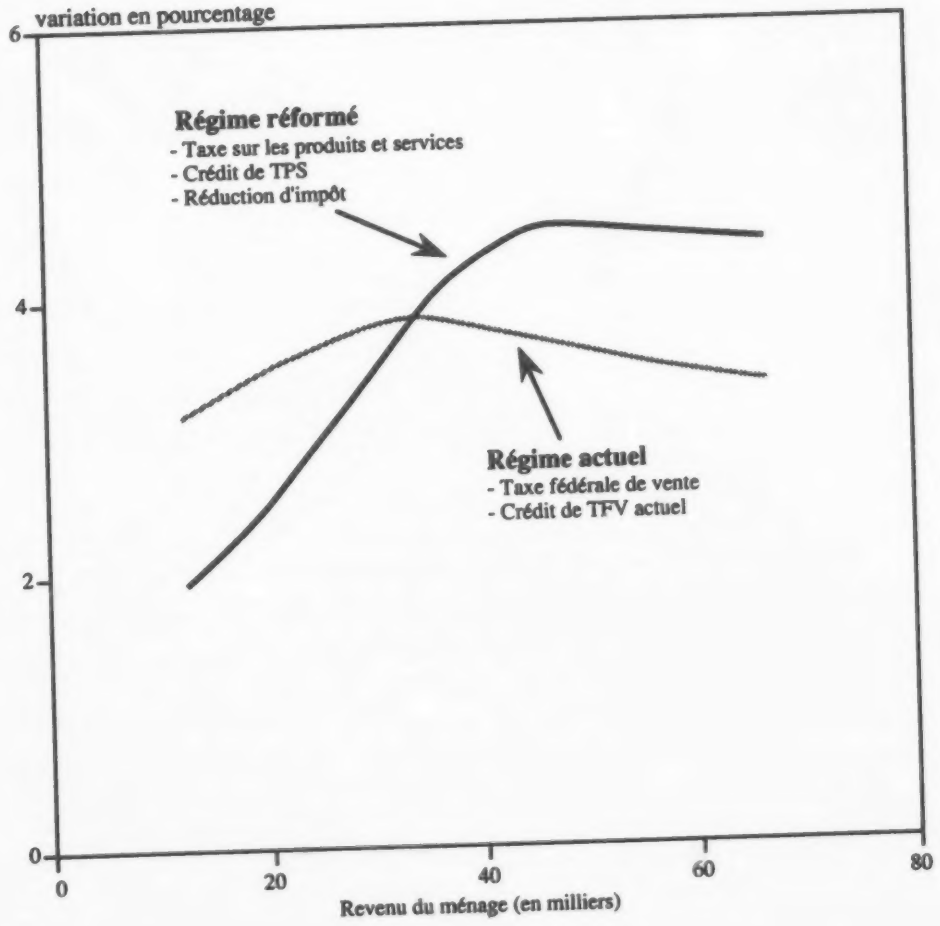
- Plus les exonérations sont importantes, plus le régime fiscal devient complexe dans son fonctionnement, aussi bien pour les entreprises que pour l'État. Cette complexité alourdit les coûts lesquels sont répercutés sur les consommateurs même lorsque leurs ressources sont limitées.

Pour assurer l'équité de leur système de taxe de vente, bien des pays n'ont pas eu d'autre alternative que d'exonérer certains produits, avec tous les inconvénients que cela comporte. Au Canada, par contre, nous avons la possibilité d'améliorer l'équité de la TFV tout en évitant les problèmes causés par les exonérations. Cela est dû au fait que le Canada a une grande expérience des crédits d'impôt remboursables, dans le régime d'impôt sur le revenu, afin de venir en aide aux ménages à revenu modeste.

Graphique 1

Régime plus équitable

Familles avec enfants



Le gouvernement estime que la meilleure façon de rendre le nouveau système de taxe de vente plus équitable est de l'intégrer davantage au régime d'impôt sur le revenu grâce au mécanisme des crédits pour taxe de vente. Ces crédits constituent un moyen beaucoup plus efficace d'orienter l'aide directement en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. C'est également un moyen plus souple d'assurer l'équité horizontale, par exemple, en tenant compte du fait que les besoins d'un ménage peuvent varier selon le nombre et l'âge des membres qui le composent.

La clé de réussite des crédits pour taxe de vente au Canada est le taux extrêmement élevé d'observation volontaire du système d'impôt sur le revenu dans notre pays. Les Canadiens à revenu modeste bénéficient bel et bien du crédit parce que la grande majorité d'entre eux produisent une déclaration d'impôt sur le revenu. De plus, le gouvernement travaillera en étroite collaboration avec le milieu des services sociaux afin de s'assurer que les Canadiens les plus défavorisés, qui parfois n'ont pas de domicile permanent, bénéficient des avantages auxquels ils ont droit, avec un minimum d'effort.

Grâce aux nouveaux crédits pour TPS, ainsi qu'aux autres mesures d'équité du régime fiscal présentées dans la partie A, le système de taxe de vente considéré dans son ensemble sera plus progressif après la mise en oeuvre de la TPS qu'avant. En vérité, les familles gagnant moins de $30,000 par an – ce qui équivaut à peu près à la moyenne des salaires dans l'industrie – se retrouveront en meilleure posture qu'aujourd'hui.

Incidences financières

La stratégie suivie par le gouvernement afin d'assurer l'avenir économique du Canada repose sur sa volonté de remettre de l'ordre dans les finances de la nation. Le budget d'avril 1989 instituait un certain nombre de mesures de compression des dépenses ainsi que d'augmentations d'impôt visant à réduire le déficit. Le gouvernement a notamment majoré les taux actuels de la TFV, afin de se procurer des recettes supplémentaires d'environ $2 milliards par année.

Étant donné les graves déficiences de la TFV, il n'était possible d'utiliser l'actuelle taxe fédérale de vente pour obtenir des recettes supplémentaires que parce qu'elle sera bientôt remplacée intégralement par la TPS. La TPS représente une source de recettes plus stable et plus fiable permettant de financer les programmes auxquels les Canadiens sont attachés. Sa mise en oeuvre permettra donc à l'État d'assurer les augmentations de taxe de vente déjà annoncées en avril. De ce fait, la nouvelle taxe contribuera à la réduction du déficit.

À un taux de 9 pour cent et en fonction des hypothèses économiques sur lesquelles reposait le budget d'avril, en supposant que la nouvelle taxe sera entièrement mise en oeuvre, la TPS rapporterait des recettes d'environ $24 milliards de 1991. Cette somme serait suffisante pour:

- remplacer, en 1991, les recettes actuellement attendues de la taxe fédérale de vente – environ $18.5 milliards, soit un peu plus de 6.9 points de TPS; et,

- financer le nouveau crédit pour TPS, les autres modifications discrétionnaires de l'impôt sur le revenu, les diminutions automatiques de l'impôt sur le revenu des particuliers et les majorations des paiements de transfert dus à l'indexation, de même que d'autres dépenses administratives – $5.4 milliards, soit un peu plus de 2.0 points de TPS.

Le tableau B.1 donne plus de précisions sur ces compensations financières.

Processus

Il faut, lorsqu'on entreprend une modification fiscale de cette envergure, que le nouveau système tienne compte de l'opinion éclairée des Canadiens. Il est également indispensable que les entreprises, qui auront à percevoir la TPS pour le compte du gouvernement fédéral, soient bien au courant du fonctionnement du nouveau système et disposent du temps nécessaire pour mettre en place les mécanismes administratifs appropriés. Dans un premier temps, ce document expose de manière assez détaillée les principales caractéristiques de la TPS. Il servira de base à la poursuite des discussions ainsi qu'au perfectionnement technique de la taxe. Le gouvernement invitera en particulier le Comité permanent des finances de la Chambre des communes à examiner ce document et à tenir des audiences publiques sur la proposition.

Le gouvernement se propose également de publier un avant-projet de loi sur la TPS au début de l'automne. Cet avant-projet sera le point de départ des consultations techniques qui seront tenues avec les entreprises, les fiscalistes et les autres parties intéressées au sujet de la structure précise et du fonctionnement de la nouvelle taxe. Ce sera également un bon point de départ pour les entreprises dans la planification et l'élaboration des mécanismes nécessaires à la perception de la TPS pour le compte du gouvernement fédéral.

À la lumière de ces consultations au sujet de l'avant-projet de loi et du rapport que lui remettra le Comité permanent, le gouvernement rédigera un projet de loi définitif à soumettre au Parlement. Un projet devrait être déposé à la Chambre des communes pendant la session de l'automne.

Bien avant l'entrée en vigueur de la taxe, le 1er janvier 1991, Revenu Canada travaillera en étroite collaboration avec les entreprises afin de les aider à se préparer à l'instauration du nouveau système. Enfin, chose très importante, le gouvernement veillera à ce que le public canadien soit bien informé à l'avance de la TPS.

Partie A

Réforme de la taxe de vente: distribution

1. Introduction

Le gouvernement tient, comme tous les canadiens, à assurer l'équité du régime fiscal considéré dans son ensemble. Aussi, l'un des objectifs fondamentaux du gouvernement, dans le remplacement de l'actuelle taxe de vente fédéral par la TPS, est-il de veiller à une répartition équitable du fardeau fiscal, en fonction du revenu. En particulier, les ménages à revenu modeste devraient voir leur sort amélioré – c'est-à-dire leur fardeau fiscal global réduit. Un second objectif consiste à s'assurer que le nouveau système ne rend pas le logement moins abordable au Canada. À ces fins, un ensemble de mesures a été conçu afin d'accompagner l'instauration de la nouvelle taxe.

L'expérience acquise au Canada, comme à l'étranger, a démontré que la meilleure façon de dispenser une aide à ceux qui en ont besoin consiste à combiner des crédits remboursables et des modifications de la structures de l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans ce cas, l'actuel crédit remboursable pour taxe de vente sera remplacé par un crédit remboursable pour TPS sensiblement amélioré afin de venir en aide aux ménages à revenu modeste. De plus, le taux intermédiaire d'imposition (26%) sera réduit, ce qui profitera aux Canadiens à revenu moyen.

Une initiative orientée directement en faveur des acheteurs de maisons neuves évitera que la TPS entrave le caractère abordable du logement. La TPS ne s'appliquera pas aux loyers résidentiels ni à la revente de logements existants, mais elle sera imposée sur la vente des résidences nouvellement construites de la même façon qu'elle s'appliquera à la plupart des autres produits. Cependant, le taux de 9 pour cent de la TPS représentera environ le double du taux effectif actuelle de la TFV sur les logements neufs. Pour compenser cette hausse de taxe, on offrira une aide sous la forme d'une ristourne de taxe lors de l'achat d'une maison ou d'un condominium nouvellement construits devant servir de résidence principale.

L'ensemble de mesures a été conçu de manière à orienter l'aide en faveur de ceux qui en ont besoin. Les familles dont le revenu est inférieur à $30,000 verront leur sort amélioré par l'effet combiné de la nouvelle TPS et des autres mesures compensatoires prises au chapitre du logement et du revenu. Ces mesures comprennent $3.6 milliards consacrés au nouveau crédit pour TPS, $0.7 milliard à l'abaissement du taux intermédiaire d'imposition du revenu et $0.9 milliard à la ristourne pour le logement. Il en résultera un régime fiscal plus équitable.

2. Modifications de l'impôt sur le revenu

2.1 Crédit pour TPS

Le Canada possède une expérience considérable des crédits d'impôt remboursables. Le crédit d'impôt pour enfant à été institué en 1978 suivi par le crédit remboursable pour taxe de vente en 1986. Ces crédits se sont révélés des moyens efficaces d'aide au Canadiens qui en ont besoin.

Depuis son instauration, le crédit pour taxe de vente à été majoré périodiquement. Lors de sa mise en oeuvre en 1986, le crédit maximal s'élevait à $50 par adulte et $25 par enfant, et ces avantages étaient accordés aux familles ayant un revenu net de moins de $15,000. En 1988, le crédit à été porté à $70 par adulte et $35 par enfant tandis que le seuil de revenu était relevé à $16,000. Dans le dernier budget, d'autres améliorations du crédit ont été annoncées. Pour 1989, le crédit maximal sera de $100 par adulte et $50 par enfant. Ces sommes seront portées à $140 par adulte et $70 par enfant en 1990 et le seuil de revenu montera à $18,000.

Pour assurer l'équité du système proposé de TPS, le crédit actuel pour TFV sera remplacé par un nouveau crédit pour TPS. Le nouveau crédit sera de $275 par adulte et $100 par enfant tandis que le seuil à partir duquel il commencera à diminuer sera fixé à $24,800, le même niveau que pour le crédit d'impôt remboursable au titre des enfants. Afin de tenir compte des frais supplémentaires subis par les parents célibataires et les personnes vivant seules, deux dispositions supplémentaires seront instaurées. En premier lieu, les parents célibataires pourront demander un crédit au taux des adultes pour un enfant à charge. En second lieu, les personnes vivant seules, y compris les parents célibataires, pourront demander un crédit supplémentaire d'une valeur maximale de $140.

Les hausses proposées du crédit sont considérables. Ainsi, par exemple :

- Une famille ayant deux enfants et un revenu net de $20,000 qui bénéficiait d'un crédit pour TFV de $10 en 1988 recevra un crédit pour TPS de $750 en 1991.

- Une personne vivant seule et ayant un revenu de $20,000 qui ne recevait aucun crédit pour TFV en 1988 bénéficiera d'un crédit pour TPS de $415 en 1991.

Dans l'ensemble, 9.3 millions de familles et personnes seules bénéficieront de cette nouvelle mesure, dont 3.0 millions de familles seront des familles avec enfants, 1.0 million seront des couples mariés sans enfant et 5.3 millions seront des particuliers vivant seuls.

2.2 Niveau du crédit

Comme il a été indiqué, le crédit pour TPS sera de $275 par adulte et $100 par enfant de moins de 19 ans. Pour tenir compte des dépenses supplémentaires subies par les parents célibataires, ces derniers pourront demander un crédit pour adulte au taux maximal de $275 à l'égard d'un enfant de moins de 19 ans.

Le seuil à partir duquel le crédit commence à diminuer sera augmenté, passant d'un niveau de $18,000 en 1990 à celui applicable au crédit d'impôt remboursable pour enfant (estimé à $24,800 pour 1991). Les ménages dont le revenu dépassera ce seuil verront leur crédit diminuer de $5 par tranche de $100 de revenu net qui dépasse le seuil; il s'agit du même taux de réduction que pour le crédit remboursable pour TFV à l'heure actuelle.

Le niveau du crédit de même que le seuil de revenu seront indexés sur la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) au delà de 3 pour cent.

Grâce à ces hausse et élargissement du crédit, une famille comprenant deux adultes et deux enfants, dont le revenu est inférieur à $24,800, bénéficierait de $750 en crédits, tandis qu'une famille dont le revenu dépasse ce seuil bénéficierait du crédit jusqu'à un revenu d'environ $40,000.

Dans les catégories de revenus faible et modeste, les adultes célibataires vivant seuls seront confrontés aux mêmes changements de taxe de vente que les familles par suite du remplacement de la TFV par la TPS. Par exemple, pour un revenu de $15,000, ce remplacement entraînera une hausse de taxe de vente de $330 pour une personne vivant seule et de $355 pour une famille de quatre personnes.

Pour tenir compte du coût de l'entretien d'un foyer distinct, les adultes non mariés, qu'ils soient célibataires ou parents vivant seuls, auront droit à un crédit supplémentaire. Pour s'assurer que le crédit bénéficiera aux travailleurs ou retraités vivant seuls qui ont un revenu modeste et subviennent aux besoins de leur ménage sans dépendre de parents ou d'autres personnes, ce crédit sera versé au taux de 2 pour cent du revenu net au delà de $6,175 (valeur estimative du montant personnel de base dans la déclaration d'impôt sur le revenu de 1990) et atteindra une valeur maximale de $140 pour un revenu de $13,175. Cette valeur maximale sera versée à partir de $13,175 jusqu'au seuil de $24,800, à partir duquel le crédit de TPS commence à diminuer. Au-delà de ce seuil, ce crédit supplémentaire sera réduit progressivement comme le crédit pour TPS. De la même façon que pour ce dernier, le montant du crédit et le seuil seront indexés sur la hausse de l'IPC au delà de 3 pour cent.

Aussi bien le crédit équivalent à celui de personne mariée que le crédit supplémentaire de $140 seront assujettis à des restrictions analogues à celles prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de manière que, dans toute la mesure du possible, les couples mariés et les conjoints de fait bénéficieront des mêmes avantages à ce titre.

Le tableau A.1 présente le montant des crédits selon le revenu pour différents genres de famille.

Tableau A.1

Crédit annuel pour taxe de vente

	Personne seule			Famille de 4 personnes		
Revenu	1988	1990	1991	1988	1990	1991
	(en dollars)					
6,000	70	140	275	210	420	750
10,000	70	140	352	210	420	750
14,000	70	140	415	210	420	750
16,000	70	140	415	210	420	750
18,000	0	140	415	110	420	750
20,000	0	40	415	10	320	750
22,000	0	0	415	0	220	750
24,000	0	0	415	0	120	750
26,000	0	0	355	0	20	690
28,000	0	0	255	0	0	590
30,000	0	0	155	0	0	490
32,000	0	0	55	0	0	390
36,000	0	0	0	0	0	190
40,000	0	0	0	0	0	0

2.3 Calcul et versement du crédit

Les crédits seront calculés au moment où l'on établit sa déclaration normale d'impôt sur le revenu. Ils seront fondés sur le revenu et la situation familiale de l'année précédente. Le revenu sera défini de la même manière qu'à l'heure actuelle pour le crédit remboursable pour taxe de vente et le crédit d'impôt pour enfant; c'est-à-dire, le revenu net tel qu'il figure sur la déclaration d'impôt fédéral sur le revenu, plus les paiements de transferts sociaux tels l'assistance sociale, les indemnités d'accident du travail et le supplément de revenu garanti. La situation familiale retenue aux fins du crédit sera celle qui prévaudra au 31 décembre de l'année de référence. Les crédits seront payés en quatre versements égaux en juillet, octobre, janvier et avril.

Étant donné que ce crédit a pour but de compenser l'effet de la TPS, il sera versé avant que cette taxe ne soit acquittée. Le crédit reçu en janvier se rapportera à la taxe de vente qui sera payée au premier trimestre de l'année; le crédit d'avril se rapportera au deuxième trimestre, et ainsi de suite.

Pour que les récipiendaires en bénéficient avant la mise en oeuvre de la TPS, les premiers paiements seront effectués avant l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe. Le premier versement de crédit aura lieu en décembre 1990 et le deuxième en avril 1991. Un formulaire d'une page permettant de calculer le crédit sera joint à la déclaration d'impôt pour 1989.

2.4 Réduction du taux intermédiaire d'impôt sur le revenu

Afin de venir en aide au contribuable à revenu moyen, on ramènera de 26 à 25 pour cent le taux marginal intermédiaire de l'impôt qui, en 1991, s'appliquera à la tranche de revenu située entre $28,700 et $57,400. Cette réduction du taux intermédiaire complète l'amélioration du crédit puisqu'elle bénéficie aux personnes dont le revenu correspond à l'échelle de diminution du crédit pour TPS. L'effet de cette réduction de taux sur l'impôt exigible des contribuables aux divers paliers de revenu, en supposant un taux moyen d'impôt provincial sur le revenu de 55 pour cent, est illustré au tableau A.2.

Tableau A.2

Réduction du taux intermédiaire d'impôt sur le revenu
Réduction de l'impôt fédéral plus l'impôt provincial type[1]

Revenu	Personne seule	Famille de 4 personnes	
		À revenu unique	À double revenu[2]
	(en dollars)		
25,000	0	0	0
30,000	21	21	0
35,000	101	101	0
40,000	181	181	0
45,000	261	261	0
50,000	341	341	23
60,000	459	459	119
75,000	468	459	263
100,000	468	468	576

[1] Suppose un taux d'imposition provincial à 55 pour cent du taux fédéral.
[2] Suppose dans le tableau que les 60 pour cent du revenu sont gagnés par l'un des conjoints et 40 pour cent par l'autre.

3. Logement

3.1 Introduction

Bien que l'actuelle taxe fédérale de vente (TFV) ne s'applique pas directement à la vente de logements neufs, le prix des maisons comprend un montant appréciable de taxe de vente dissimulé. Cette taxe découle en majeure partie de la TFV de 9 pour cent qui s'applique aux matériaux de construction tels le bois, les briques, les portes et les fenêtres, et de la taxe de 13.5 pour cent qui frappe d'autres articles comme la peinture et le papier peint. De plus, un certain montant de taxe est prélevé en amont du circuit de production sur les produits qui servent à fabriquer les matériaux de construction et sur certains biens d'équipement utilisés dans les travaux de construction.

Dans l'ensemble du Canada, le taux effectif de la TFV sur un logement nouvellement construit, compte tenu des augmentations de taxe de vente annoncées dans le budget 1989, s'élève actuellement à un peu plus de 4 pour cent en moyenne. Cela signifie que le coût d'une maison type de $150,000 est en fait de $144,000, plus environ $6,000 de taxe.

Ce taux effectif de taxation et, donc, le montant de taxe de vente compris dans le prix d'un logement neuf ne sont pas uniformes d'une région à l'autre. En fait, ils varient non seulement entre les régions, mais également entre les différents cartiers d'une ville et entre les catégories de logements. La principale cause de ces variations tient aux différences d'importance relative des prix du terrain dans le coût des habitations neuves. Étant donné que la taxe actuelle s'applique uniquement aux intrants de matériaux utilisés entrant dans un logement neuf et non au prix de vente final, les terrains sont actuellement exclus de l'assiette de la taxe.

3.2 Fonctionnement de la TPS

Contrairement au système actuel, le régime de TPS n'entraînera aucune taxe nette sur les matériaux de construction, les fournitures et les autres intrants utilisés dans la construction d'une maison. La taxe de vente s'appliquera plutôt directement à la vente d'un logement nouvellement construit. Les loyers résidentiels seront exonérés de TPS puisque celle-ci sera perçue au moment ou le promoteur ou constructeur vend un logement locatif au propriétaire.

La revente de logements construits avant l'instauration de la TPS sera exonérée de la nouvelle taxe. Il serait injuste et peu pratique de soumettre la vente de ces logements à la TPS puisqu'ils contiennent déjà un montant appréciable de taxe dans le cadre du régime actuel. L'imposition d'un fardeau fiscal supplémentaire à ces logements serait manifestement peu souhaitable.

En étendant la taxe fédérale de vente jusqu'au niveau du détail, la TPS assujettira la valeur ajoutée des travaux de construction. De plus, le prix du terrain faisant

partie du coût du logement neuf sera également incorporé à l'assiette de la taxe. Par conséquence, la TPS au taux de 9 pour cent accroîtrait le fardeau imposé par la taxe de vente au logement neuf par rapport au système actuel. Étant donné que le taux effectif de taxation d'un logement neuf est à l'heure actuelle d'un peu plus de 4 pour cent en moyenne, cette hausse serait d'à peine moins de 5 pour cent. À Halifax, par exemple, le prix d'une maison type augmenterait d'environ $4,400, passant de $95,000 à $99,400. La maison type qui coûte $190,000 à Vancouver subirait une hausse de taxe de $9,900, tandis que le prix d'une maison type à Toronto passerait de $270,000 à $286,250 – une hausse de plus de $16,000. Étant donné ces effets potentiels, le budget de 1989 a indiqué qu'on ne laisserait pas la TPS devenir un obstacle aux possibilités raisonnables d'accession à la propriété pour les Canadiens.

3.3 Application de la TPS aux logements neufs

Étant donné l'importance de l'accession à la propriété et le fait qu'une maison est l'achat le plus important effectué par la plupart des familles, une importante ristourne de taxe sera consentie sur la plupart des résidences neuves achetées après le 1er janvier 1991. Tous les genres de résidences principales seront admissibles à la ristourne, qu'il s'agisse de maisons unifamiliales ou semi-détachées, de maisons en rangée ou d'unités condominiales. De plus, étant donné que la vente de maisons ayant subi d'importantes rénovations sera taxée de la même façon que la vente de logements neufs dans le cadre de la TPS, les maisons rénovées donneront droit elles aussi à une ristourne de taxe.

Ce mécanisme de ristourne permettra au gouvernement de tenir son engagement, selon lequel le nouveau système ne doit pas faire obstacle à l'accession à des logements à prix abordables au Canada. Conformément à sa conception du crédit remboursable pour taxe de vente, le gouvernement estime que toute disposition fiscale particulière en faveur du logement devrait être bien «ciblée». Par conséquent, des restrictions s'appliqueront aux prix des logements donnant droit à cette aide. Cela empêchera que les ménages extrêmement aisés bénéficient de la ristourne.

Pour avoir droit à la ristourne de taxe, l'acheteur devra être résident canadien. Il faudra aussi que le logement neuf soit sa résidence principale.

Le montant de la ristourne de taxe qui sera accordé sur la vente de logements neufs dépendra du prix de ces derniers. Dans le cas des logements dont le prix est de $310,000 ou moins, la ristourne sera égale à la moitié de la TPS payée – autrement dit, à 4.5 pour cent de taxe. Dans le cas des maisons dont le prix se situe entre $310,000 et $350,000, la ristourne sera de $13,950 par logement, c'est-à-dire la valeur de la ristourne de 4.5 pour cent sur une maison de $310,000. Au-delà de $350,000, la ristourne sera calculée d'après la formule suivante:

$$\text{Ristourne} = 13{,}950 \times \frac{(400{,}000 - \text{prix du logement})}{50{,}000}$$

Par conséquent, tous les logements de $400,000 ou plus ne donneront droit à aucune ristourne de TPS. Le coût total de ces ristournes s'élèvera à environ $900 millions en 1991. Le gouvernement réexaminera les seuils au moins tous les deux ans et les rajustera au besoin, afin qu'ils tiennent bien compte de l'évolution de la conjoncture économique et du marché de l'habitation.

La manière la plus simple d'accorder la ristourne consiste à en calculer la valeur au moment de l'achat d'un logement et à facturer une taxe réduite correspondante sur la vente[1]. Grâce à ce mécanisme, les acheteurs admissibles à cette ristourne pourront en bénéficier immédiatement, avec un fardeau administratif minimal. Le fait de lier la ristourne au prix de la maison simplifie considérablement l'administration de la taxe puisqu'elle rend inutile le critère de revenu ainsi que le processus de vérification que cela nécessiterait. De plus, comme le prix d'achat d'une maison est un bon indicateur du revenu de l'acheteur, l'aide sera bien ciblée.

Le tableau A.3 indique la répartition de la ristourne de la TPS quant aux logements, selon les catégories de revenu. Il ressort clairement du tableau que cette initiative viendra en aide principalement aux Canadiens à revenu moyen. Par conséquent, elle complète bien le nouveau crédit pour TPS, qui est destiné aux ménages à revenu modeste.

Tableau A.3

Répartition des ristournes de TPS

Revenu du ménage	Répartition
(milliers de $)	(%)
0 - 40	14.0
40 - 60	36.5
60 - 80	35.4
80 - 100	13.9
100 +	0.2
Total	100.0

3.4 Résultats

La ristourne de la TPS sur les logements atténuera considérablement l'effet de la taxe sur le prix des logements nouvellement construits. Pour illustrer l'incidence de la ristourne sur l'achat d'une maison type, nous avons calculé les effets de la

[1] Lorsqu'une personne achète un terrain, puis y construit ou y fait construire une maison, elle pourra demander une ristourne à Revenu Canada. Le montant de la ristourne sera basé sur la TPS totale payée sur le terrain et sur la construction de la maison.

réforme de la taxe de vente sur une maison unifamiliale de prix médian dans plusieurs villes du Canada. Les résultats de ces calculs sont présentés au tableau A.4.

Dans presque toutes les villes du Canada, la variation du prix d'une maison type due à la TPS sera de 1 pour cent ou moins. En fait, dans bien des régions du pays, la hausse nette sera inférieure à 1/2 pour cent. Dans beaucoup d'autres localités, le montant de taxe fédérale incorporé dans le prix d'une maison diminuera. La principale exception sera Toronto où, présentement, le prix des terrains est exceptionnellement élevé. Malgré cela, la ristourne de TPS limitera la hausse du prix d'une maison type à 1.6 pour cent dans cette ville.

La ristourne compensera dans une large mesure l'effet de la taxe sur la grande majorité des résidences neuves achetées au Canada. En fait, plus de 90 pour cent des acheteurs de logements neufs occupés par leurs propriétaires donneront droit à la ristourne maximale de 4.5 pour cent. Une autre fraction de 5 pour cent des logements neufs donnera droit à une ristourne inférieure. Dans l'ensemble, donc, le programme de ristourne sur le logement bénéficiera à plus de 95 pour cent des achats de logements neufs. Par conséquent, la TPS ne constituera pas un obstacle à l'accession à la propriété de logements neufs à prix abordables au Canada.

Tableau A.4

Incidence de la TPS sur l'achat d'une maison type

Ville	Prix médian actuel d'une maison	TFV existante[1]	Taxe supplémentaire avec TPS à 9 %	Ristourne de TPS	Taxe supplémentaire après ristourne	Variation de prix	Hausse des mensualités hypothécaires[2]
			(en dollars)			(%)	$
Halifax	95,000	3,850	4,400	4,100	300	0.3	2
Charlottetown	80,000	4,100	2,750	3,400	(650)	(0.9)	(5)
Trois-Rivières	70,000	3,400	2,600	3,000	(400)	(0.6)	(3)
Montréal	100,000	3,550	5,100	4,350	750	0.8	6
Toronto	270,000	7,400	16,250	11,800	4,450	1.6	35
North Bay	120,000	5,300	5,050	5,150	(100)	(0.1)	(1)
Régina	100,000	3,750	4,900	4,350	550	0.6	4
Edmonton	120,000	4,850	5,550	5,200	350	0.3	3
Vancouver	190,000	6,600	9,900	8,250	1,650	0.9	13

[1] Incorporée au prix actuel des maisons.
[2] Pour un acompte de 25 pour cent et une hypothèque amortie sur 25 ans à un taux de 12 pour cent.

4. Incidence globale

L'un des objectifs fondamentaux de la réforme de la taxe de vente était de veiller à ce que l'effet global du nouveau système soit équitable et bien équilibré. L'ensemble des mesures d'aide au revenu et au logement répond à cet objectif. Le crédit pour TPS est sensiblement accru et élargi de manière à bénéficier aux contribuables à revenus moyens et modestes. Des contribuables à revenu moyen profitent également de réductions d'impôt sur le revenu grâce à l'abaissement du taux intermédiaire d'imposition. Quant aux acheteurs de maisons, ils bénéficient de la ristourne à l'habitation.

L'effet initial combiné du passage à la TPS et de l'ensemble des mesures compensatoires d'aide au revenu et au logement est présenté au Tableau A.5 pour des contribuables types, selon le revenu familial total. La deuxième colonne indique le fardeau représenté par la TPS, par rapport à celui de la taxe fédérale de vente (TFV) qu'elle remplace. Les chiffres tiennent compte du programme de ristourne à l'habitation décrit à la section 3. Cette hausse du fardeau de la taxe entraîne une augmentation non répétitive de 2 1/4 pour cent de l'Indice des prix à la consommation, qui entraîne un accroissement automatique de l'indexation des programmes de transfert tels les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, de même que du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation de conjoint sont tous entièrement indexés chaque trimestre, tandis que les allocations familiales, les paliers d'imposition et les crédits d'impôt personnel sont indexés annuellement. La troisième colonne illustre les conséquences de cette indexation.

La quatrième colonne présente les avantages accrus offerts par le crédit pour TPS par rapport à l'actuel crédit pour TFV. L'effet de la réduction du taux intermédiaire d'impôt personnel est illustré à la cinquième colonne. La dernière colonne du tableau présente l'effet distributif global de l'instauration de la TPS, du programme de ristourne à l'habitation, de l'indexation automatique et des changements discrétionnaires du crédit et du taux intermédiaire d'impôt personnel.

Un salarié célibataire de moins de 65 ans qui gagne $20,000 subira une augmentation de taxe de vente d'environ $435, mais celle-ci sera compensée à la fois par une hausse du crédit pour TPS de $375 et par l'indexation partielle du régime d'impôt sur le revenu de sorte que l'effet net de la mise en place de la TPS sera une augmentation de $15 des taxes. Un couple type à revenu unique ayant deux enfants et un revenu de $30,000 subira une hausse de taxe de vente de $550, mais cette dernière sera plus que compensée par l'augmentation du crédit, l'indexation des allocations familiales, ainsi que du régime d'impôt personnel et du crédit d'impôt pour enfant. Par conséquent, cette famille bénéficiera de $214 de plus grâce à la réforme. Enfin, le parent d'une famille monoparentale type ayant deux enfants et un revenu de $20,000 subira une hausse de taxe de vente d'environ $425. Cette hausse sera toutefois compensée, et au délà, par l'augmentation du crédit de base pour TPS et le nouveau crédit supplémentaire. De plus, cette famille

bénéficiera de l'indexation automatique des transferts sociaux et du régime d'impôt sur le revenu. Par conséquent, la situation de ce parent de famille monoparentale ayant deux enfants et un revenu de $20,000 s'améliorera d'environ $235 grâce à la réforme de la taxe de vente.

Comme le montre clairement le tableau A.5, les personnes célibataires dont le revenu est inférieur à environ $12,500 bénéficieront de la réforme et il en sera de même pour les célibataires de plus de 65 ans dont le revenu s'échelonne jusqu'aux environs de $25,000. Les familles ayant des enfants et un revenu ne dépassant pas $30,000 sortiront gagnantes de la réforme, peu importe qu'il s'agisse de familles à revenu unique, à double revenu ou de familles monoparentales.

Tableau A.5

Effet en 1991 de la réforme de la taxe de vente sur des personnes et des familles types (Comparaison avec le budget d'avril 1989)

Salarié célibataire de moins de 65 ans					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Revenu	TPS -TFV	Indexation	TPS -crédit pour TFV	Réduction du taux inter-médiaire[1]	Variation globale du fardeau fiscal
($)	($)	($)	($)	($)	($)
12,500	275	−40	−262	0	27
15,000	330	−45	−275	0	10
20,000	435	−45	−375	0	15
25,000	525	−45	−405	0	75
30,000	605	−151	−155	−21	278
35,000	685	−115	0	−101	469
40,000	750	−115	0	−181	454
45,000	830	−115	0	−261	454
50,000	915	−115	0	−341	459
60,000	1100	−194	0	−459	447
75,000	1435	−197	0	−468	770
100,000	1950	−197	0	−468	1285

[1] Suppose un impôt provincial au taux de 55 pour cent de l'impôt fédéral.

Tableau A.5 (suite)

Personne seule de plus de 65 ans

(1) Revenu	(2) TPS -TFV	(3) Indexation	(4) TPS -crédit pour TFV	(5) Réduction du taux inter-médiaire	(6) Variation globale du fardeau fiscal
($)	($)	($)	($)	($)	($)
12,500	275	−227	−262	0	−214
15,000	310	−131	−275	0	−96
20,000	385	−131	−375	0	−121
25,000	470	−131	−405	0	−66
30,000	515	−220	−155	−21	119
35,000	550	−189	0	−101	260
40,000	705	−189	0	−181	335
45,000	810	−189	0	−261	360
50,000	900	−189	0	−341	370
60,000	985	−343	0	−459	183
75,000	1020	−343	0	−459	218
100,000	1635	−217	0	−468	950

Couple à revenu unique avec deux enfants

(1) Revenu	(2) TPS -TFV	(3) Indexation	(4) TPS -crédit pour TFV	(5) Réduction du taux inter-médiaire	(6) Variation globale du fardeau fiscal
($)	($)	($)	($)	($)	($)
15,000	355	−125	−330	0	−100
20,000	410	−125	−430	0	−145
25,000	460	−125	−670	0	−335
30,000	550	−253	−490	−21	−214
35,000	600	−253	−240	−101	6
40,000	700	−253	0	−181	266
45,000	750	−211	0	−261	278
50,000	795	−211	0	−341	243
60,000	975	−229	0	−459	287
75,000	1225	−229	0	−459	537
100,000	1560	−233	0	−468	859

Tableau A.5 (fin)

Couple à double revenu avec deux enfants*

(1) Revenu	(2) TPS -TFV	(3) Indexation	(4) TPS -crédit pour TFV	(5) Réduction du taux inter-médiaire	(6) Variation globale du fardeau fiscal
($)	($)	($)	($)	($)	($)
15,000	340	−128	−330	0	−118
20,000	370	−95	−355	0	−80
25,000	485	−131	−580	0	−226
30,000	625	−183	−640	0	−198
35,000	635	−183	−390	0	62
40,000	665	−183	−190	0	292
45,000	770	−141	0	0	629
50,000	860	−217	0	−21	622
60,000	1055	−166	0	−117	772
75,000	1290	−166	0	−261	863
100,000	1715	−313	0	−576	826

* Présume que les 60 pour cent du revenu sont gagnés par l'un des conjoints et 40 pour cent par l'autre.

Parent de famille monoparentale avec deux enfants

(1) Revenu	(2) TPS -TFV	(3) Indexation	(4) TPS -crédit pour TFV	(5) Réduction du taux inter-médiaire	(6) Variation globale du fardeau fiscal
($)	($)	($)	($)	($)	($)
12,500	275	−125	−487	0	−337
15,000	325	−125	−510	0	−310
20,000	425	−125	−535	0	−235
25,000	540	−125	−760	0	−345
30,000	605	−177	−680	0	−252
35,000	655	−253	−430	−53	−81
40,000	755	−253	−230	−117	155
45,000	880	−250	0	−197	433
50,000	1000	−210	0	−277	513
60,000	1250	−256	0	−426	568
75,000	1305	−227	0	−459	619
100,000	1375	−231	0	−468	677

Partie B

Réforme de la taxe de vente: aspects économiques

1. Introduction

La taxe fédérale de vente (TFV) actuelle limite la croissance économique et la création d'emplois au Canada en entraînant une mauvaise utilisation des ressources, en diminuant les incitations à investir et en réduisant la capacité concurrentielle de notre pays dans les marchés mondiaux. Elle est devenue une source de recettes de moins en moins fiable et prévisible pour financer les programmes fédéraux auxquels les Canadiens sont attachés.

Le remplacement de la TFV par la Taxe sur les produits et services (TPS) ayant une large assiette renforcera les autres initiatives prises par le gouvernement afin d'améliorer l'efficience économique, d'accroître la productivité et d'améliorer le niveau de vie. Ces initiatives comprennent notamment:

- l'accord de libre-échange Canada-États-Unis qui, en leur assurant l'accès à l'important marché américain, permettra aux entreprises canadiennes de mener leurs activités à une échelle plus grande et plus efficace;
- les réformes de 1988 de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, qui ont rendu le régime fiscal plus équitable et ont fait de considérations économiques, plutôt que fiscales, le critère clé de l'affectation des ressources;
- la déréglementation des secteurs de l'énergie et du transport éliminant ainsi les entraves à la concurrence et à l'affectation efficace des ressources; et
- la nouvelle stratégie de développement du marché du travail, qui améliorera les compétences de la main-d'oeuvre.

Ces réformes accroissent la production potentielle du Canada – sa capacité de fournir des biens et services – et rendent l'économie canadienne plus compétitive. L'accord du libre-échange et la réforme de la taxe de vente auront des retombées économiques particulièrement importantes. Dans leur ensemble, ils devraient accroître la production potentielle à travers le temps d'autant que 5 pour cent, soit plus de $30 milliards d'aujourd'hui. Près du tiers de ce gain, ou $9 milliards, découlerait de la réforme de la taxe de vente.

Les retombées de cette réforme pour l'économie canadienne profiteront à toutes les régions et à tous les secteurs. Elles prendront la forme d'une augmentation de la production potentielle, grâce à une hausse de la productivité et de la compétitivité, ainsi que d'un accroissement du stock de capital productif. La deuxième section de ce chapitre décrit le processus par lequel ces avantages seront réalisés.

La réforme de la taxe de vente, en réduisant le coût du capital et en améliorant la compétitivité des producteurs canadiens, stimulera la demande d'investissement et les exportations nettes. La croissance de la consommation se ralentira dans un premier temps, mais elle se renforcera ensuite sous l'effet de la hausse de l'emploi et des revenus. Par conséquent, la demande globale augmentera dans le temps pour atteindre le potentiel de production plus élevé de l'économie. Le défi des Canadiens est d'obtenir ces retombées aussi rapidement et aussi harmonieusement que possible. On peut y parvenir si la hausse unique des prix due à l'instauration de la TPS ne provoque pas de réactions inflationnistes. Un comportement inflationniste des salaires et des prix, par contre, menacerait la croissance économique soutenue et retarderait l'obtention des retombées économiques rendues possible par la TPS.

La troisième section de ce chapitre décrit l'adaptation de l'économie à l'augmentation de la production potentielle. Quant à la quatrième section, elle expose l'incidence financière du remplacement de la TFV par la TPS.

2. Avantages de la réforme de la taxe de vente

La production potentielle correspond au volume maximal de biens et services qu'une économie peut produire lorsque toutes ces ressources sont entièrement utilisées de la manière la plus efficace possible. Elle est donc déterminée par l'offre de travail et de capital ainsi que par l'efficience (ou la productivité totale des facteurs) avec laquelle ces ressources sont combinées afin d'obtenir la production de notre économie.

La croissance à long terme de l'offre de main-d'oeuvre dépend principalement du taux de natalité, de l'immigration nette, des facteurs sociaux et des choix personnels entre le travail et les loisirs. La réforme de la taxe de vente ne devrait pas exercer une grande influence sur ces variables.

Par contre, l'influence positive de la réforme de la taxe de vente sur la productivité des facteurs et sur la compétitivité, de même que sur l'ampleur du stock de capital, devrait être marquée.

- En premier lieu, la TPS réduira les distorsions dues à la TFV qui influent sur la consommation et la production. Elle éliminera ces distorsions favorisant les importations et éliminera la taxe dissimulée dans les exportations, améliorant ainsi la compétitivité internationale des producteurs canadiens. Une compétitivité améliorée permettra aux entreprises canadiennes d'accroître leurs opérations et l'emploi. La TPS assurera également que les prix relatifs des biens et services concurrentiels reflètent mieux les coûts économiques sous-jacents. Cela se traduira par des décisions permettant d'utiliser plus efficacement les ressources, ce qui engendrera des hausses considérables de la productivité globale et de la production potentielle.

- En second lieu, grâce à un remboursement total de la taxe sur les intrants d'entreprises, la TPS abaissera le coût des biens d'équipement, stimulant ainsi l'investissement et en entraînant l'accroissement du stock de capital et l'accroissement de la production potentielle.

Ces effets sont illustrés au graphique 2.

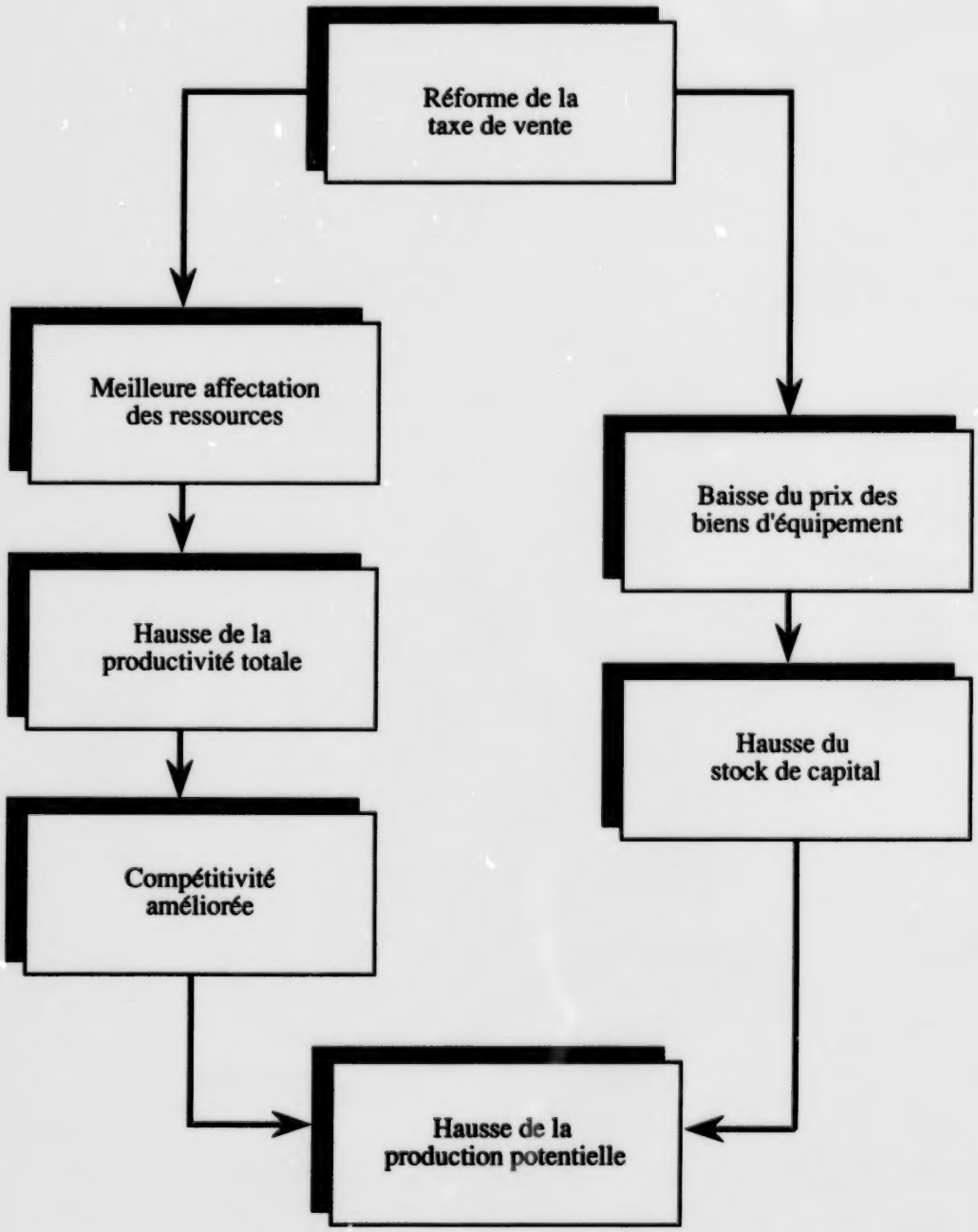
Hausse de la productivité totale des facteurs

La TFV actuelle entraîne une allocation inefficace des ressources dans l'économie parce qu'elle fausse les prix relatifs. Les distorsions dues à cette taxe sont présentes à la fois dans le coût des intrants et dans les prix de vente finaux des produits et services. Les distorsions dans les prix relatifs sont dues à l'existence de quatre taux d'imposition différents pour l'application de la TFV, à l'importance des exonérations et au fait que la TFV est prélevée au début de la chaîne de production et de distribution.

Afin d'illustrer le fardeau extrêmement inégal de cette taxe sur les intrants d'entreprises, mentionnons que la plupart des machines et équipement achetés

Graphique 2

Incidence de la TPS sur la production potentielle



dans le secteur manufacturier sont exonérés de la TFV, tandis que dans les autres secteurs de l'économie, une proportion beaucoup plus forte de ces articles sont assujettis à la taxe. Même à l'intérieur d'une catégorie d'intrants analogues, les taux effectifs de taxation peuvent varier considérablement. De plus, les distorsions dans les prix relatifs peuvent être amplifiées à mesure que les produits et services progressent dans la chaîne de production, au-delà du stade de la fabrication auquel la taxe s'applique, pour se rapprocher du consommateur. Des prix faussés entraînent des distorsions dans les choix: l'économie n'utilise pas ces ressources de la manière la plus efficace. Cela déprime la production potentielle en réduisant la productivité totale des facteurs.

La TPS atténuera les distorsions de prix relatifs dues à la taxe. La nouvelle taxe comporte un taux unique, s'applique à une assiette beaucoup plus large et élimine complètement la taxe du processus de production. Grâce à la nouvelle taxe, les prix relatifs des produits et services concurrentiels, tant pour les producteurs que pour les consommateurs, refléteront mieux les coûts économiques sous-jacents, permettant ainsi des décisions qui entraîneront une utilisation plus efficace des ressources disponibles dans l'économie. En conséquence, la productivité et la production potentielle seront accrues dans l'ensemble de l'économie.

Afin de mesurer les gains d'efficacité à long terme, le ministère des Finances a élaboré un modèle d'équilibre général de l'économie canadienne. Une description détaillée de ce modèle sera fournie dans un document de travail préparé par le ministère des Finances – *The Goods and Services Tax: A General Equilibrium Analysis*.[2] Ce modèle incorpore les principaux aspects de la structure sectorielle et régionale de l'économie et permet de mesurer les gains d'efficience obtenus grâce à la réduction des distorsions de prix dues à la taxe.

La mise en oeuvre de la TPS devrait accroître la capacité de production de l'économie canadienne de 1.4 pour cent. De cette hausse, 0.9 pour cent représente l'accroissement du revenu national résultant d'une productivité totale des facteurs plus élevée. Le reste de la hausse de 1.4 pour cent correspond à la production supplémentaire engendrée par un stock de capital plus important.

Accroissement des investissements et du stock de capital

Dans bien des secteurs de l'économie canadienne, l'actuel système de TFV pénalise l'investissement en taxant les achats de biens d'équipement. En fait, environ un tiers de tous les investissements dans l'économie canadienne est assujetti à la TFV.

---

[2] Voir le document de travail 89-3 du ministère des Finances. Un modèle du même genre a servi à estimer les gains découlant de l'accord du libre-échange Canada-États-Unis. Voir *L'Accord du libre-échange Canada-États-Unis: Une évaluation économique*, du ministère des Finances, 1988, et le *Guide du modèle d'équilibre général*, du ministère des Finances, document de travail 88-10.

Grâce à la TPS, les acheteurs de biens d'équipement pourront demander un crédit au titre de la taxe payée sur les intrants qu'ils auront achetés. Cela équivaudra à une baisse de 4 pour cent, en moyenne, du prix du bien d'équipement. La diminution effective sera sensiblement différente selon les industries, tout dépendant de la mesure dans laquelle les achats de biens d'équipement sont actuellement assujettis à la TFV. Dans le secteur des services, par exemple, la plupart des achats de biens d'équipement sont passibles de la TFV; on peut donc y prévoir une diminution relativement importante du coût des biens d'équipement.

La baisse du coût des biens d'équipement renforcera les incitations à investir, d'où résultera une hausse appréciable à long terme du stock de capital dans l'économie. On estime, par exemple, qu'une diminution de 4 pour cent du coût du capital pourrait accroître d'autant que 4 pour cent le stock de biens d'équipement dans l'économie canadienne.

Retombées sectorielles et régionales généralisées

L'accroissement de la production potentielle du Canada découlant de la hausse de la productivité et de la compétitivité, ainsi que de l'augmentation du stock de capital, se fera largement sentir dans les différents secteurs et régions de l'économie.

Les retombées sectorielles et régionales refléteront l'incidence du remplacement de la TFV par la TPS, aussi bien sur les prix des produits que sur les coûts des intrants. En ce qui concerne les prix des produits, la TPS abaissera le taux effectif de taxation des articles manufacturés. Cela contribuera à les rendre moins coûteux comparé aux autres produits et services. Inversement, la TPS accroîtra le fardeau fiscal pesant sur certains autres produits et sur la plupart des services. Leurs prix relatifs auront donc tendance à augmenter.

Cependant l'inverse se produit pour les coûts des intrants. Le remplacement de la TFV élimine effectivement la taxe des biens d'équipement et des autres intrants actuellement achetés dans la plupart des secteurs. Le secteur qui bénéficiera le moins de la diminution du coût de l'intrant sera celui de la fabrication où, comme il a déjà été indiqué, une proportion relativement importante des achats est déjà exonérée de la TFV, en particulier les achats de machines et équipement servant à la production. Dans les autres secteurs, y compris celui des services, l'élimination de la TFV diminuera par contre le coût de production, incitant ces secteurs à produire davantage, que ce soit pour le marché intérieur ou pour l'exportation.

Le modèle d'équilibre général du ministère des Finances illustre les effets de la réforme de la taxe de vente sur les principaux secteurs de l'économie en modifiant à la fois les prix des produits et des services et les coûts des intrants. L'analyse indique des gains de production potentielle supérieurs à la moyenne dans le secteur primaire, ainsi que le secteur des transports et des utilités publiques (voir le graphique 3). Cela est dû en bonne partie au fait que ces secteurs à forte intensité de capital ont une forte proportion de leurs achats de biens d'équipement assujettis à la TFV. De plus, dans le secteur des transports en particulier, la TFV s'applique

également au taux de 13.5 pour cent à d'importants intrants autres que des biens d'équipement, par exemple, les carburants.

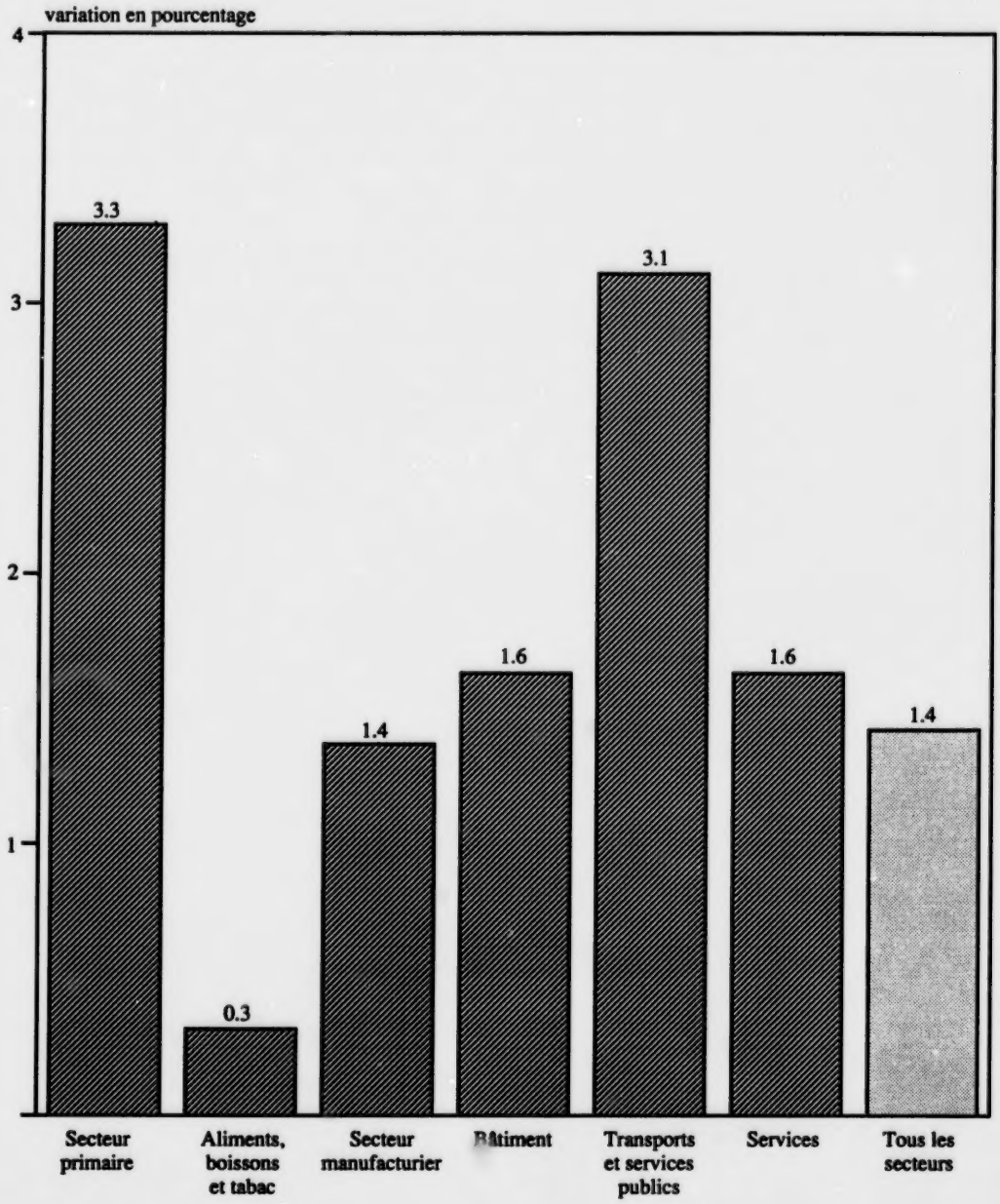
Le secteur des services devrait lui aussi obtenir des gains de production à long terme supérieurs à la moyenne. Cela est attribuable au taux effectif de taxation relativement élevé qui frappe les intrants achetés dans ce secteur. Dans le cas du tourisme, par exemple, la TFV s'applique au taux de 9 pour cent au matériel de construction, tandis qu'une TFV de 13.5 pour cent s'applique aux objets fixés à demeure, au mobilier et à l'équipement d'hôtellerie et de restauration. Dans le cas des services commerciaux, on observe à l'heure actuelle une perte de compétitivité due au fardeau que la TFV de 13.5 pour cent fait peser sur des intrants comme le matériel de bureau. Avec la libéralisation générale du commerce international, il est particulièrement important d'éliminer cet obstacle à la compétitivité.

Enfin, l'élimination de l'actuelle taxe fédérale de vente de 11 pour cent sur les services de télécommunications, qui est en grande partie une taxe sur les intrants supportée par les producteurs intérieurs, constituera un stimulant supplémentaire pour les producteurs canadiens dans tous les secteurs.

L'ampleur des gains sectoriels assurera également une large répartition régionale des retombées de la réforme (voir le graphique 4). L'Ouest canadien et la région de l'Atlantique bénéficieront tout particulièrement de cette réforme du fait que les produits manufacturés, sur lesquels la TPS sera ristournée, sont particulièrement importants à titre d'intrants dans leurs industries à forte intensité capitalistique et à vocation exportatrice. Les retombées positives dans le secteur des services contribuent également, dans une mesure importante, à une large répartition régionale des gains de production, car ils représentent une bonne partie de la production totale dans toutes les régions.

Graphique 3

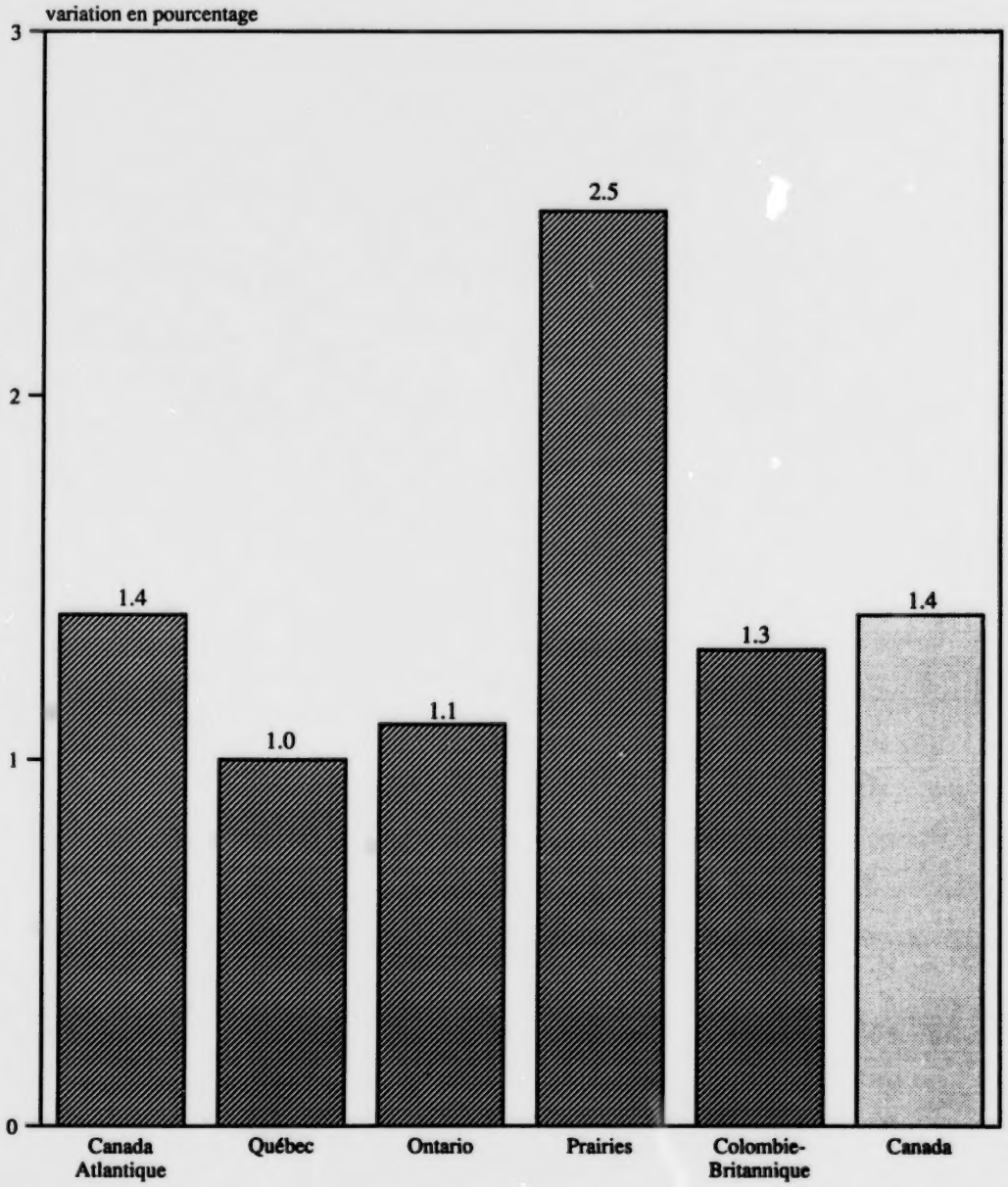
Gains de production à long terme, par secteur, résultant de la réforme de la taxe de vente



Source: Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services*, budget d'avril 1989, p. 17.

Graphique 4

Gains de production à long terme, par région, résultant de la réforme de la taxe de vente



Source: Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services*, budget d'avril 1989, p. 18.

3. Gestion de la transition

Dès sa première année d'application, le réforme de la taxe de vente peut placer l'économie sur la voie d'une hausse de la production et de l'emploi, à mesure qu'elle s'adapte au plus haut niveau de la production potentielle.

Incidence économique directe sur la demande globale

Comme les paragraphes précédents l'ont montré, la réforme de la taxe de vente accroîtra la production potentielle au Canada en abaissant le coût des biens d'équipement et en réduisant les distorsions des prix relatifs dues à la taxe. Les changements de prix relatifs découlant de la réforme de la taxe de vente auront également d'importants effets directs sur les principaux éléments de la demande globale. Les exportations nettes et les investissements seront stimulés, même si ces accroissements de la demande globale sont susceptibles d'être en partie compensés initialement par un fléchissement de la consommation. La diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'amélioration des crédits pour taxe de vente et d'autres aspects de la réforme de la taxe de vente auront également une influence sur la demande globale. On examinera maintenant les effets directs des modifications de prix relatifs et des impôts sur le revenu sur la demande globale.

Amélioration de la compétitivité internationale du Canada

Parce que la TFV s'applique aux intrants, elle accroît les coûts des producteurs intérieurs, les défavorisant ainsi tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux. Le remplacement de la TFV par la TPS devrait, en moyenne, réduire les coûts des exportateurs de près de un pour cent, rendant ainsi les producteurs canadiens plus compétitifs à l'étranger et renforçant les possibilités d'emploi dans les industries exportatrices. La TFV avantage également les importations parce que, bien souvent, elles s'appliquent à ces articles avant que les frais de commercialisation et de distribution ne soient comptabilisés. Les producteurs intérieurs de produits concurrents sont, eux, généralement obligés de payer la TFV après incorporation des coûts de commercialisation et de distribution aux prix. Les produits canadiens supportent donc un fardeau fiscal plus élevé que les articles importés concurrents. Par exemple, dans le cas du mobilier domestique produit au Canada, le taux effectif de la taxe à l'heure actuelle est supérieur de 70 pour cent à celui que subissent les producteurs étrangers. Dans le cas des machines et du matériel de bureau, l'écart est de plus de 65 pour cent. Le Canada est le seul pays industrialisé au monde à appliquer une taxe plus favorable aux importations qu'à sa production intérieure.

Le remplacement de la TFV par la TPS corrigera ces défauts. En premier lieu, la mise en place de la TPS éliminera l'avantage dont jouissent les importations en appliquant une taxe uniforme à ces dernières, de même qu'aux produits et services intérieurs, peu importe le moment auquel des éléments de coût s'ajoutent au prix des importations. Les règles seront donc égales pour tous. Cela améliorera la

compétitivité des producteurs canadiens et favorisera un remplacement des importations par la production intérieure. En deuxième lieu, l'élimination de la taxe sur les intrants renforcera la compétitivité internationale des produits canadiens tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux. Cela incitera les entreprises canadiennes à développer leurs activités, ce qui accroîtra la demande d'usines, de matériel et de main d'oeuvre.

Accroissement des investissements en usines et équipement

La TPS fera baisser le prix des biens d'équipement parce qu'elle donnera droit à une ristourne. Les investissements s'en trouveront stimulés. L'incitation à investir sera particulièrement marquée dans le cas des machines et du matériel non destinés à la production qui ne sont pas exonérés actuellement de la TFV, puisqu'ils sont taxés à un taux plus élevé que les bâtiments. Néanmoins, la demande de bâtiments non résidentiels augmentera elle aussi. De plus, à mesure que les producteurs s'adapteront à l'évolution de la composition de la demande globale, d'autres investissements seront engendrés.

Effets positifs sur le revenu et la consommation dans le temps

La TPS sera payée par les consommateurs au point de vente final. À un taux de 9 pour cent, la taxe devrait entraîner une hausse non répétitive d'environ 2 1/4 pour cent de l'indice des prix à la consommation[3]. Cette augmentation initiale des prix à la consommation est en partie attribuable aux changements de la structure de la taxe, ainsi qu'à l'augmentation des recettes fiscales procurées par cette taxe afin d'offrir des mesures compensatoires aux Canadiens à revenu faible et moyen, par exemple, l'amélioration du crédit pour taxe de vente et la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers. L'indicateur de prix le plus général dans l'économie – l'indice synthétique des prix du PIB – sera moins touché puisque l'effet de la hausse des prix à la consommation sera partiellement compensée par la baisse du coût des intrants des entreprises. Aussi, la hausse de l'indice synthétique du PIB devrait-elle être à peu près la moitié de celle de l'IPC.

L'effet direct de 2 1/4 pour cent de la TPS sur l'IPC surestime l'influence initiale de la nouvelle taxe sur le pouvoir d'achat réel des consommateurs. L'amélioration du crédit pour taxe de vente et la diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers atténueront l'incidence directe de la TPS sur le pouvoir d'achat des consommateurs. L'effet sur le revenu disponible réel sera donc de beaucoup inférieur à la hausse initiale de 2 1/4 des prix à la consommation.

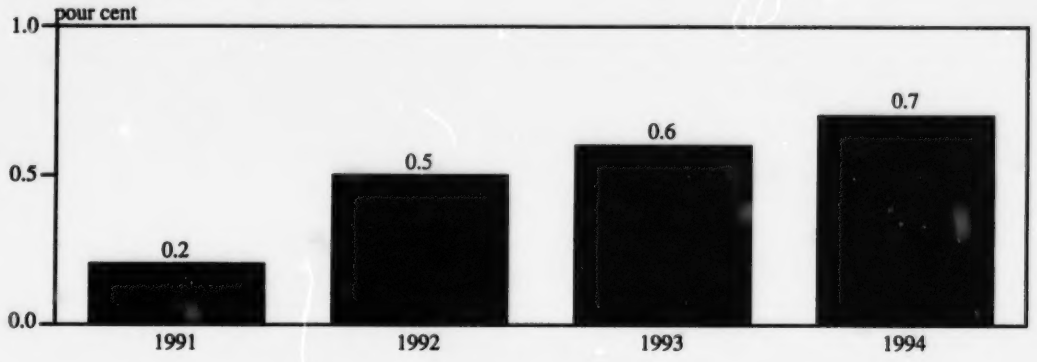
---

[3] Dans le document du budget d'avril intitulé *La taxe sur les produits et services*, l'effet sur les prix à la consommation était évalué entre 2 1/2 et 3 pour cent. L'estimation révisée de 2 1/4 pour cent tient compte de l'effet des ristournes de taxe spéciales au moment de la vente sur les achats de maisons neuves et des améliorations apportées aux estimations de l'assiette de la TPS.

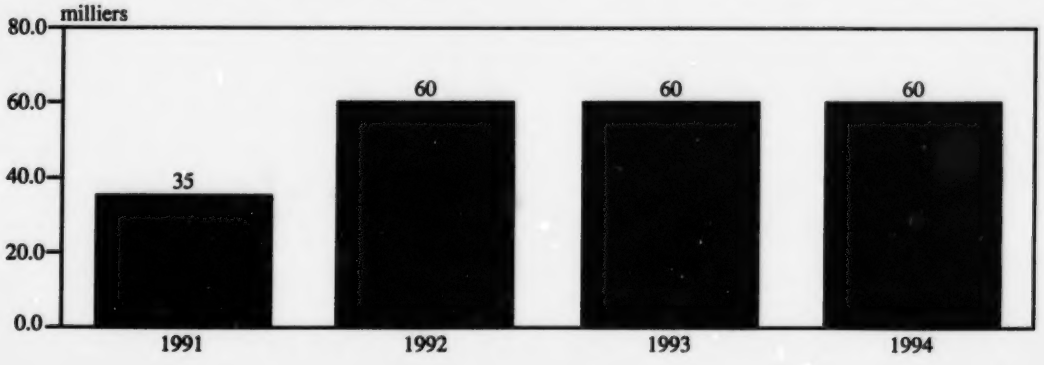
Graphique 5

Incidences économiques de la réforme de la taxe de vente

Incidence sur le PIB réel



Incidence sur le niveau d'emploi



Les Canadiens à revenu modeste verront en fait augmenter leur revenu disponible réel. Par exemple (voir le tableau A.5), une famille à revenu unique comptant deux enfants et un revenu de $25,000 paiera $460 de plus en taxe de vente chaque année lorsque la TFV aura été remplacée par la TPS. Les augmentations automatiques dues à l'indexation des paiements de transfert et du régime d'impôt sur le revenu des particuliers, combinées à l'amélioration du crédit pour taxe de vente, augmenteront de $795 le revenu réel après impôt de cette famille. L'effet net sera donc une hausse annuelle de $335 du pouvoir d'achat réel.

Le revenu disponible réel des ménages à revenu moyen ou supérieur diminuera, dans un premier temps, d'environ un pour cent. Avec le temps, cependant, la réforme de la taxe de vente entraînera une augmentation du pouvoir d'achat réel de tous les Canadiens.

- En premier lieu, l'effet initial estimatif de la réforme sur le pouvoir d'achat réel ne tient pas compte des économies entraînées par l'élimination de la taxation des intrants d'entreprises. Avec le temps, ces économies seront transmises aux consommateurs sous la forme de prix moins élevés. Le jeu de la concurrence accélérera le processus de transmission de ces économies aux consommateurs.

- En second lieu, les gains de productivité permis par la réforme de la taxe de vente entraîneront, à travers le temps, une hausse des revenus réels des ménages canadiens. Cela se traduira par une augmentation des dépenses de consommation.

Nécessité d'éviter une réaction inflationniste

Le rythme auquel les avantages découlant de la réforme de la taxe de vente seront obtenus dépendra considérablement de la réaction des salaires et des prix aux effets de la TPS sur le niveau des prix. Dans un climat de modération, la transition se fera sans heurts et relativement vite (Graphique 5). Par contre, une réaction défavorable qui déclencherait un processus inflationniste, non seulement retarderait l'obtention de ces avantages, mais rendrait la transition plus difficile.

Si les producteurs transmettent sous la forme d'une baisse des prix les économies dues à l'élimination de la TFV et si les négociateurs ne cherchent pas à répercuter la hausse initiale des prix sur les coûts de main d'oeuvre, l'incidence sur les prix sera réduite au minimum et se bornera à un rajustement sans lendemain du niveau des prix. L'économie canadienne serait alors immédiatement en mesure de profiter de la baisse du coût des intrants, de la hausse de la productivité totale et de l'amélioration de la compétitivité internationale permises par la TPS. La production réelle se trouverait accrue tout au long de la période de transition aboutissant aux gains à long terme de production potentielle.

On estime que, dans un contexte de réaction modérée des prix et des salaires, le PIB réel et l'emploi commenceraient à augmenter dès la première année et, à la quatrième année, la moitié de l'accroissement à long terme du PIB réel, environ

0.7 pour cent ou $4.5 milliards d'aujourd'hui, pourrait être réalisée. Cette hausse de la productivité entraînerait une demande accrue de main-d'oeuvre, d'où une hausse de l'emploi et une diminution du taux de chômage. En fait, la réforme de la taxe de vente pourrait avoir un effet positif sur l'emploi dès le début, et créer 60,000 nouveaux emplois dès 1992.

Une réaction inflationniste des prix et des salaires à l'instauration de la TPS, en revanche, retarderait l'obtention des avantages découlant de la réforme et se traduirait par des effets moins favorables sur la production et sur l'emploi pendant la période de transition. Les coûts unitaires de main-d'oeuvre augmenteraient dans les entreprises canadiennes par rapport aux producteurs étrangers, compensant les avantages concurrentiels directs procurés par le remplacement de la TFV. Au lieu d'un gain net à l'exportation, des pertes pourraient être subies à ce chapitre pendant la période de transition. Une inflation plus rapide entraînerait également des tensions à la hausse des taux d'intérêt à court terme, ce qui ralentirait la demande globale.

Une réaction inflationniste des prix et des salaires à la réforme de la taxe n'éliminerait pas les avantages qu'offre le remplacement de la TFV par la TPS. La productivité totale, le stock de capital, la production potentielle et la compétitivité internationale du Canada se trouveraient quand même améliorés, en fin de compte. Cependant, la réalisation de ces avantages se trouverait retardée.

Le comportement des salaires et des prix face à la réforme de la taxe de vente aura des répercussions importantes pour la politique macroéconomique. Si la réaction est modérée, la réforme de la taxe de vente pourrait n'avoir aucune conséquence inflationniste permanente. Dans ce contexte, les taux d'intérêt n'auraient pas à augmenter. Par contre, une réaction inflationniste à la réforme de la taxe de vente nuirait aux perspectives de croissance soutenue de l'économie et obligerait à modifier la politique macroéconomique pour contrer les tensions inflationnistes. De toute évidence, il en va de l'intérêt de tous les Canadiens d'éviter une réaction inflationniste à la mise en oeuvre de la TPS si l'on veut obtenir rapidement et sans heurts les avantages qu'offre la réforme de la taxe de vente.

4. Incidence financière de la réforme de la taxe de vente

La réforme de la taxe de vente stimulera l'investissement, accroîtra la productivité et augmentera la production potentielle dans l'économie. La réalisation de ces avantages aidera l'État à réduire le déficit, à maîtriser la dette et à se doter d'une source de recettes fiscales plus stable et plus fiable. L'expérience des années 80 a mis en lumière la forte instabilité du système actuel de taxe de vente. La réforme de la taxe de vente fournira au gouvernement une base de planification financière plus solide.

Incidence financière directe

En fonction des hypothèses économiques sur lesquelles reposait le budget 1989, la TPS, appliquée à un taux de 9 pour cent à une large assiette et exprimée en dollars de 1991, devrait rapporter environ $24 milliards au trésor fédéral une fois le système entièrement mis en place. Ce chiffre représente les recettes nettes disponibles, après réduction des ristournes pour TPS aux gouvernements provinciaux, organismes de charité, organismes sans but lucratif, hôpitaux, commissions scolaires, municipalités, bibliothèques, collèges et universités. De plus, ce chiffre est calculé après réduction de la ristourne au logement et des frais compensatoires aux petites entreprises, qui, dans la plupart des cas, seront déduits directement de la taxe à remettre par le vendeur. La TPS remplace la TFV qui, en 1991, rapporterait des recettes nettes évaluées à environ $18.5 milliards. En conséquence, le remplacement de la TFV par la TPS devrait entraîner une hausse d'environ $5.5 milliards des recettes de taxe de vente.

Cette hausse de recettes des taxe de vente sert principalement à améliorer le crédit remboursable pour taxe de vente, à abaisser le taux d'imposition du revenu personnel moyen et à compenser le rajustement non répétitif des prix, dans le cas des éléments de recettes et dépenses budgétaires qui sont indexés aux variations de prix (voir le tableau B.1).

Les mesures prises afin de protéger les Canadiens à revenu modeste seront offertes principalement par le régime d'impôt sur le revenu des particuliers. En premier lieu, le crédit remboursable pour taxe de vente est remplacé par un crédit amélioré pour TPS. La valeur totale du nouveau crédit représentera $3.6 milliards en 1991, soit environ $2.4 milliards de plus que l'actuel crédit remboursable pour TFV. En deuxième lieu, le taux d'imposition du revenu moyen descend de 26 à 25 pour cent. En outre, la hausse non répétitive des prix accroîtra l'indexation des paliers de l'impôt sur le revenu des particuliers et des crédits correspondants, ainsi que des diverses prestations sociales, comme les prestations aux personnes âgées, les allocations familiales et les pensions d'anciens combattants. Dans l'ensemble, les mesures destinées à venir en aide aux Canadiens à revenu modeste représenteront environ $5 milliards en 1991.

La diminution du taux d'imposition des revenus moyens et l'effet non répétitif de la réforme de la taxe de vente sur les prix entraîneront une hausse des versements

Tableau B.1

Réforme de la taxe de vente: compensations financières

	Effet sur une année complète
	(en milliards de dollars de 1991)
Crédit amélioré pour TPS	2.4
Réduction du taux d'imposition du revenu moyen	0.7
Effet sur les prix	
Indexation du régime fiscal des particuliers	0.8
Transferts aux particuliers (SV, alloc. fam., etc.)	0.9
Transferts aux provinces	0.3
Dépenses administratives	0.2
Ensemble des compensations financières	5.4

Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

aux provinces, principalement au titre du financement des programmes établis. L'administration du nouveau système de taxe entraînera également des frais de fonctionnement supplémentaires. Les mesures d'aide aux Canadiens à revenu modeste et l'incidence de la réforme de la taxe de vente sur les dépenses budgétaires équivalent à peu près à la hausse des recettes des impôts sur le revenu. Par conséquent, la situation financière globale n'est à peu près pas touchée par l'incidence directe de la réforme de la taxe de vente.

Incidence financière à moyen terme

L'incidence nette de la réforme de la taxe de vente sur la stratégie financière à moyen terme du gouvernement dépendra en grande partie de la manière dont sera gérée la période de transition qui permettra d'obtenir les retombées à long terme de la réforme. Moyennant une réaction modérée des salaires et des prix, les retombées économiques de la réforme de la taxe de vente seront obtenues rapidement et sans heurts. La hausse de la croissance économique et de l'emploi qui en résultera viendra renforcer la stratégie gouvernementale de réduction du déficit et de maîtrise de la dette.

Par contre, dans un scénario d'inflation croissante des salaires et des prix, les avantages économiques de la réforme de la taxe de vente prendraient plus de temps à se matérialiser. L'adaptation de l'économie à ces avantages serait également plus difficile.

5. Conclusions

La réforme de la taxe de vente aura d'importantes retombées positives sur l'économie canadienne. Grâce à l'élimination des distorsions dues à la taxe actuelle, l'allocation des ressources sera améliorée et plus efficace dans l'économie, d'où une hausse de la compétitivité. Les investissements seront stimulés, et le stock de capital augmenté. La production potentielle du Canada – sa capacité de fournir des produits et services – se trouvera accrue de 1.4 pour cent soit $9 milliards, d'après les estimations. À mesure que ces gains de production potentielle se matérialiseront, la structure de l'économie canadienne évoluera. Les investissements y prendront plus d'importance. Les exportateurs deviendront plus compétitifs à l'échelle internationale et nos produits et services intérieurs seront sur un pied d'égalité avec les importations. L'économie canadienne sera plus productive. Cela se traduira par une augmentation des revenus et du niveau de vie de tous les Canadiens.

Le défi auquel les Canadiens sont confrontés consiste à obtenir ces avantages le plus vite possible et avec le moins de heurts. Il faudra pour cela que les salaires et les prix réagissent de manière modérée à la mise en place de la TPS. Si l'on parvient à éviter une réaction inflationniste, la production et l'emploi pourraient augmenter de façon plus marquée au Canada dès la première année de mise en oeuvre. D'après les estimations du ministère des Finances, au bout de quatre ans, la production serait majorée de 0.7 pour cent et 60,000 nouveaux emplois seraient créés. Ce renforcement de la croissance économique et de l'emploi compléterait la stratégie gouvernementale des réductions du déficit et de maîtrise de la dette.

Partie C

Conception de la TPS

1. Vue d'ensemble du système

La Taxe sur les produits et services (TPS) est une taxe sur la consommation des biens et services au Canada. Du point de vue des consommateurs finals, la taxe se rapprochera beaucoup des taxes sur les ventes au détail que les provinces appliquent déjà. La TPS s'appliquera au taux de 9 pour cent sur la plupart des ventes au détail.

La principale différence entre la TPS et les systèmes de taxes provinciales de vente tiendra à son fonctionnement en amont du stade du détail. Les entreprises qui se trouvent tout au long de la chaîne de production et de distribution, y compris les détaillants, factureront la taxe sur leur vente intérieure; elles pourront aussi obtenir un crédit entièrement remboursable – appelé crédit pour taxe sur intrants – au titre de la taxe payée sur leurs achats de produits et services utilisés dans le cadre de leurs activités commerciales.

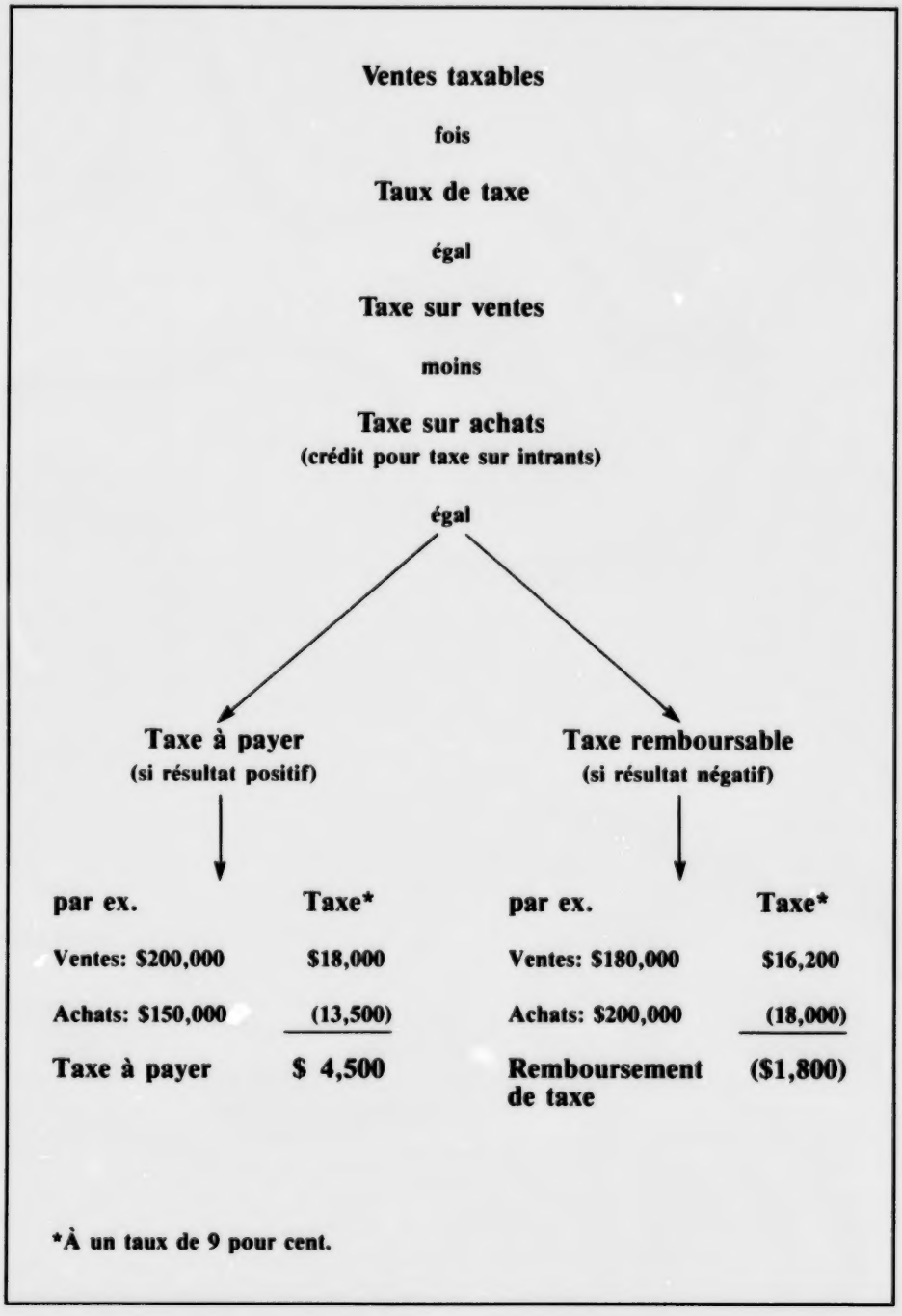
À la fin de chaque période de déclaration, lorsqu'une entreprise produira sa déclaration de TPS, elle remettra la différence entre la taxe facturée sur ses comptes et ses crédits pour taxe sur intrants pour la période en question. Si les crédits sont supérieurs à la taxe perçue sur les ventes (par exemple, lorsqu'un bien d'équipement de valeur élevée a été acheté), la différence sera remboursée. Les règles fondamentales de fonctionnement de la taxe du point de vue de l'entreprise sont illustrées au graphique 6.

Comme la TPS s'appliquera à la consommation intérieure, elle touchera les importations, mais non les exportations. Dans le nouveau système, la taxe de vente sera entièrement éliminée sur les exportations canadiennes – une amélioration sensible par rapport à la situation actuelle. On obtiendra ce résultat en n'imposant aucune taxe sur les ventes à l'exportation tout en permettant aux exportateurs d'obtenir des crédits pour taxe sur intrants. Par contre, les importations seront entièrement taxables à leur point d'entrée au pays. Ensuite, elles seront soumises aux mêmes règles que les produits de fabrication canadienne.

À l'instar d'une taxe strictement sur les ventes au détail, la TPS est une taxe sur la consommation intérieure finale. Il s'agit de taxes équivalentes qui diffèrent uniquement par leur mode de perception. En fait, c'est la valeur ajoutée à chaque étape du processus de production et de distribution qui est taxée par la TPS plutôt que seulement lors de la livraison finale de produits et de services aux consommateurs, comme dans le cas d'une taxe au détail s'appliquant à un seul stade. Cela est illustré au graphique 7. On prend dans l'exemple le cas de la TPS appliquée au taux de 9 pour cent tout au long de la chaîne de production et de distribution d'un appareil électro-ménager, comme une laveuse.

Graphique 6

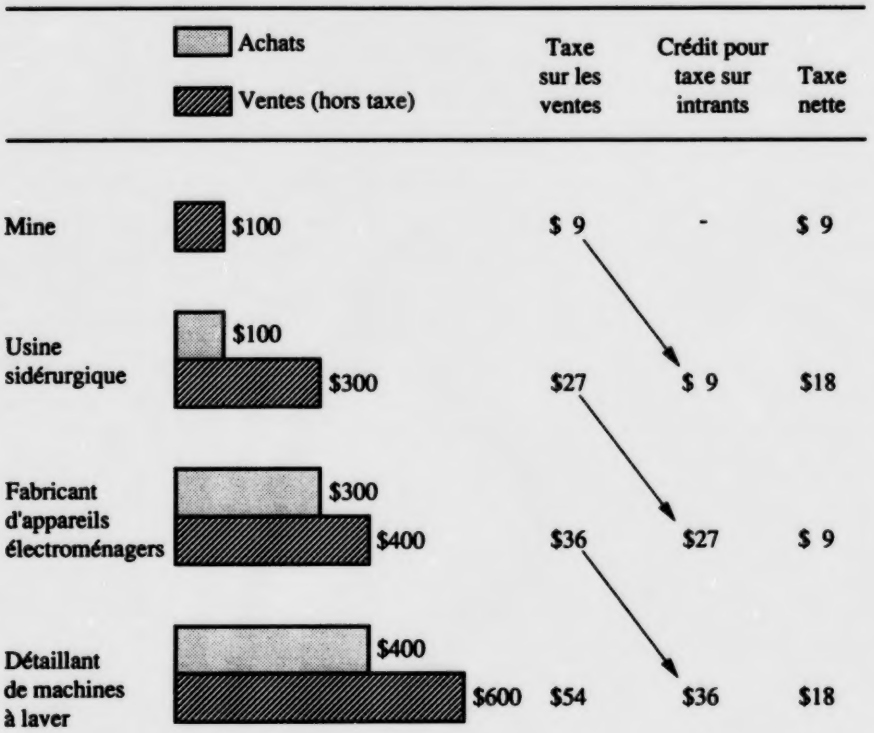
Taxe sur les produits et services
Calcul de base



Graphique 7

Taxe sur les produits et services

Fonctionnement de base



Dans cet exemple, la production de la laveuse commence par l'extraction du minerai de fer. Pour simplifier l'exemple, on suppose que la mine n'a pas d'achats taxables. Elle vend le minerai à une usine sidérurgique pour $100, plus 9 pour cent de TPS remise au gouvernement.

L'usine sidérurgique a une valeur ajoutée de $200, de sorte qu'elle vend son acier au fabricant d'appareils électroménagers pour $300. L'usine sidérurgique facture $27 de taxe sur sa vente mais, comme elle demande un crédit intégral pour taxe sur intrants au titre des $9 de taxe payée sur son achat de minerai de fer, elle remet uniquement la différence, soit $18. De même, le fabricant d'appareils électroménagers se sert de l'acier pour fabriquer une laveuse qu'il vend $400 à un

concessionnaire d'appareils électroménagers. Là, encore, une taxe de 9 pour cent, soit $36, est facturée sur la vente, un crédit pour taxe sur intrants de $27 est demandé, et la différence de $9 est remise au gouvernement.

À la dernière étape, le concessionnaire vend la laveuse à un consommateur, après avoir ajouté une marge bénéficiaire de $200. Une taxe de $54 s'applique à la vente de $600 et $18 sont remis au gouvernement après avoir demandé $36 au titre du crédit pour taxe sur intrants.

Comme l'indique le graphique, la taxe imposée à chaque palier est entièrement remboursée au palier suivant de la chaîne de production, jusqu'à la vente au consommateur final. Le total des sommes nettes remises à chaque palier est de $54. Ce montant est identique à la taxe qui aurait été payée sous l'empire d'une taxe sur les ventes au détail de 9 pour cent qui se serait appliquée uniquement à la vente de la laveuse au consommateur final.

Bien qu'en fin de compte une taxe sur les ventes au détail et la TPS s'appliquent toutes deux à la consommation finale, le mécanisme de perception de la TPS en fait un système supérieur, et ce, pour deux raisons.

- Les taxes au détail ne permettent pas d'éliminer entièrement la taxation économiquement nuisible des intrants productifs, ce qui accroît inutilement les coûts de production et les prix finals pour les consommateurs.

- Les taxes au détail offrent plus de risques d'évitement et d'évasion fiscaux et constituent donc une source de recettes moins sûre pour le financement des programmes gouvernementaux.

Pour ces raisons, le gouvernement du Canada a opté en faveur de la TPS. Le mécanisme de perception multi-stades est une structure courante qu'utilisent actuellement 48 pays de par le monde. Effectivement, ce système prédomine quant à la taxation générale de la consommation dans les pays industrialisés. À ce jour, 19 des 24 pays les plus industrialisés au monde – les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques – appliquent un système de taxation des ventes de ce genre.

Bien que les caractéristiques générales de la TPS soient relativement simples, l'élaboration de son fonctionnement fait intervenir un certain nombre de principes liés entre eux lesquels sont étudiés dans la section suivante.

Les autres sections du document exposent des caractéristiques particulières de la TPS.

2. Règles fondamentales de fonctionnement

2.1 Assujettissement à la taxe

Dans le régime de la TPS, l'assujettissement légal au paiement de la taxe incombera à l'acheteur. Le vendeur agira pour le compte de la Couronne fédérale en percevant la taxe et en la remettant à l'État. Il s'agit au fond de la même structure d'assujettissement que pour les taxes provinciales sur les ventes au détail. Dans le cas des importations, l'assujettissement légal au paiement de la TPS incombera à l'importateur en titre.

Les acheteurs devront payer la TPS au taux de 9 pour cent sur la valeur de toute contrepartie payée ou payable pour une fourniture taxable d'un produit ou d'un service effectuée au Canada. Le même taux de taxe s'appliquera aux importations et sera calculé selon un montant égal à la somme de la valeur à l'acquitté et de la taxe d'accise. De façon générale, la taxe s'appliquera aux fournitures reçues d'une **personne** exerçant une activité commerciale. Les ventes des personnes admissibles à l'exonération offerte par le **seuil de petit commerçant** ne seront pas taxables.

a) Personne

Le terme «personne» sera défini de manière très large afin d'inclure tout particulier, société de personnes, corporation, fiducie, succession, association, syndicat, club, organisation ou autre organisme de tous genres, y compris les gouvernements fédéral et provinciaux. La principale différence avec la définition correspondante dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* est qu'une société de personnes sera tenue de rendre compte de la TPS perçue au niveau de la société plutôt qu'au niveau des associés.

b) Activité commerciale

Toute personne exerçant une activité commerciale, à l'exception d'un petit commerçant, sera tenue de percevoir la TPS sur toutes les fournitures taxables effectuées dans le cadre de cette activité. Cela signifiera généralement que, pour être tenue de percevoir la taxe, il faudra que la personne exploite une entreprise ou un projet à caractère commercial. À cette fin, l'expression «exploiter une entreprise» aura le même sens que dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Une activité commerciale comprendra également toute fourniture d'immeuble autre qu'une fourniture spécifiquement exonérée. (Voir section 7.)

Étant donné que la TPS sera une taxe à la consommation plutôt que sur les bénéfices, les activités commerciales comprendront certaines activités d'organismes sans but lucratif.

La définition d'activité commerciale exclura spécifiquement l'emploi ou toute activité d'une personne dans la mesure où elle se rattache à la fourniture par cette personne de produits ou de services exonérés. Sera également exclue toute activité menée par un particulier essentiellement dans un but récréatif ou de passe-temps, ou sans attente raisonnable de profits.

c) Seuil de petit commerçant

Les ventes effectuées par une personne dans le cours normal d'une activité commerciale qui, dans l'ensemble, ne dépassent pas $30,000 par an ne seront pas assujetties à la TPS. Les personnes admissibles à ce seuil de petits commerçants ne seront pas tenues de percevoir la TPS sur leurs ventes, ni autorisées à demander le crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur leurs achats. L'exonération de petits commerçants ne s'appliquera pas aux ventes d'immeubles. Les règles applicables aux petits commerçants sont décrites plus en détail à la section 4.1.

2.2 Fourniture

Cette section expose le régime applicable aux fournitures intérieures. L'application de la TPS aux produits et services importés est exposée à la section 2.5.

Toute personne qui acquiert une fourniture taxable faite au Canada sera assujettie au paiement de la taxe relativement à la fourniture, calculée sur la valeur de la contrepartie payée ou payable pour cette fourniture.

La notion de «fourniture» est au coeur même de la compréhension du fonctionnement de la TPS. Ce terme équivaut dans bien des cas à celui de «vente». Cependant, une telle notion comprendra, outre les ventes, tout transfert, bail ou aliénation d'un bien, toute prestation de service et tout accord de fournir un bien ou un service.

Même si cette notion sera définie de façon large, la TPS ne s'appliquera généralement pas à l'égard d'une fourniture effectuée dans le cadre d'une activité commerciale avant que le paiement ne soit effectué ou ne devienne exigible pour cette fourniture. Par exemple, une fourniture existerait au moment où un vendeur accepterait une commande d'un client. Cependant, il n'y aurait aucune conséquence sur le plan de la TPS avant que le vendeur facture le client ou soit payé par ce dernier au titre des produits fournis ou des services rendus, si le paiement précède la facture.

Les sommes suivantes ne seront pas considérées comme une contrepartie d'une fourniture:

- les recettes provenant de fournitures faites à l'étranger;

- la plupart des recettes relatives à un droit d'exploration et ou d'exploitation d'une ressource naturelle;
- les recettes provenant de la vente d'une entreprise (c'est-à-dire du «transfert d'une entreprise maintenue en opération»);
- les gains réalisés aux sports et aux jeux de hasard; et
- les subventions gouvernementales.

a) Fourniture taxable

Une fourniture taxable sera définie comme toute fourniture autre qu'une opération exonérée, effectuée dans le cadre d'une activité commerciale. Sur le plan technique, cela comprendra les fournitures auxquelles un taux nul de taxe s'applique. Cependant, pour simplifier le présent exposé, les fournitures taxables signifieront uniquement des fournitures sur lesquelles la taxe est payable; elles ne comprendront donc ni les fournitures exonérées, ni les fournitures à taux nul ou détaxées. Ces deux expressions sont décrites ci-après.

b) Fourniture exonérée

La TPS ne s'appliquera pas aux fournitures exonérées. Cependant, la personne qui fera une fourniture exonérée ne pourra pas se prévaloir du crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur ses achats, dans la mesure où ils servent à effectuer des fournitures exonérées.

Les fournitures exonérées comprendront:

- les loyers résidentiels à long terme et les ventes de logements non neufs;
- la plupart des services de santé et des services dentaires, y compris les services hospitaliers et les services de foyer ou de maison de repos;
- les services de garderie;
- les services d'aide juridique;
- la plupart des services d'enseignement;
- la plupart des fournitures des organismes de charité;
- certaines fournitures faites par des organismes sans but lucratif, les gouvernements et d'autres organismes sélectionnés du secteur public; et
- la plupart des services financiers intérieurs.

Ces exonérations sont étudiées de façon plus détaillée dans les sections 3, 7, 8, 9 et 11.

c) Fourniture détaxée

Les fournitures détaxées sont celles auxquelles la taxe s'applique à un taux nul. Les vendeurs ne seront pas tenus de facturer la TPS sur les fournitures détaxées. Cependant, à l'inverse de ce qui se produit pour les fournitures exonérées, les personnes qui feront une fourniture détaxée pourront demander le crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les achats se rattachant à la fourniture détaxée. Autrement dit, une fourniture détaxée sera faite en franchise de taxe. Dans ce document, les termes «taxe à taux nul» et «détaxé» sont synonymes.

Conformément au principe selon lequel la taxe doit s'appliquer uniquement à la consommation au Canada, les exportations de produits et services seront détaxées (voir la section 2.6). Cela permettra d'éliminer entièrement la TPS sur les exportations.

De plus, les fournitures de produits alimentaires de base, de médicaments sur ordonnance et d'appareils médicaux seront également détaxées. Ces cas sont étudiés plus en détail à la section 3.1.

d) Fourniture faite au Canada

Comme il a été indiqué, la TPS s'appliquera aux fournitures faites au Canada. Pour déterminer si une fourniture est effectuée au Canada, des règles distinctes s'appliqueront, selon la nature de la fourniture.

Une fourniture sera considérée comme ayant été effectuée au Canada si

- dans le cas d'un bien meuble tangible (par exemple un produit), celui-ci est livré au Canada à la personne à laquelle la fourniture est faite ou est mis à sa disposition au Canada;
- dans le cas d'un bien meuble incorporel (comme des droits de propriété intellectuelle), le bénéficiaire de la fourniture réside ou non au Canada et est enregistré afin de percevoir la TPS, et si le bien est destiné à un usage ou à une jouissance au Canada;
- dans le cas des immeubles ou d'un service relatif à un bien immeuble (par exemple, service d'architecture), le bien est situé au Canada;
- dans le cas de la fourniture d'un service de télécommunications, la facture du service s'applique à un terminal ou à une station située au Canada; et
- dans le cas de toute autre fourniture de service, le service est rendu en totalité ou en partie au Canada.

La définition du Canada au fin de la taxe sera généralement parallèle à celle que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cependant, dans le cas des produits importés, on retiendra la définition de la *Loi sur les douanes* de sorte que la TPS et tout droit de douane applicable soient perçus simultanément.

e) Moment de l'assujettissement à la taxe

L'assujettissement au paiement de la TPS sur une fourniture taxable faite au Canada surviendra à la date de paiement de la fourniture ou à la date à laquelle le paiement de la fourniture devient exigible, la première des deux dates étant retenue. L'application des règles qui serviront à déterminer la date d'exigibilité d'une somme, aux fins de la TPS, est illustrée ci-après. Pour faciliter l'observation de la taxe, les règles ont été élaborées de façon que le moment de l'assujettissement à la TPS coïncide avec celui auquel les vendeurs inscrivent normalement leurs ventes dans leurs registres comptables.

(i) Fournitures facturées

Pour la plupart des fournitures, la date à laquelle le paiement devient exigible sera considérée comme la date de la facture émise par le fournisseur (ou la date à laquelle la facture est émise, si elle précède la date inscrite sur la facture). Une «facture» sera définie comme une notification écrite d'une obligation d'effectuer un paiement et comprendra les états de compte, les factures, les reçus de caisses enregistreuses et tout autre document du même genre remis par un vendeur au titre d'une fourniture. Si l'émission d'une facture relative à une fourniture taxable subit un retard indu (un «retard indu» étant déterminé à la lumière des pratiques normales de facturation du fournisseur), la date à laquelle la facture aurait été émise servira à déterminer le moment de l'assujettissement à la TPS. Cette règle sera analogue à celle que prévoit l'alinéa 12(1)b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

(ii) Baux et autres accords écrits

Dans le cas des fournitures effectuées au moyen d'un bail, d'un contrat ou d'un autre accord écrit (à l'exception d'une facture), la date à laquelle le paiement devient exigible sera la date à laquelle le bénéficiaire sera tenu de verser au vendeur une contrepartie pour une fourniture, conformément aux dispositions de l'accord écrit.

(iii) Immeubles

Dans le cas des ventes d'immeubles, l'assujettissement à la TPS surviendra à la date de transfert de propriété ou à la date de prise de possession par l'acheteur, conformément au contrat de vente, la première des deux dates étant retenue.

(iv) Fourniture continue

Les règles applicables aux fournitures facturées seront généralement valables dans le cas des fournitures continues. Autrement dit, les produits ou les services fournis

de manière continue (ou rendus disponibles de façon continue) au moyen d'un fil, d'un câble, d'un pipeline ou d'un autre conduit (par exemple, vapeur, électricité, gaz naturel ou services de télécommunications) seront généralement taxés à la date à laquelle le fournisseur émet une facture ou à la date inscrite sur la facture, la première des deux dates étant retenue.

(v) Paiements partiels

Lorsque la contrepartie d'une fourniture taxable devient exigible à plus d'une date, conformément à un accord prévoyant des paiements partiels au titre de construction en cours, la taxe deviendra payable lors de chaque paiement partiel à mesure qu'il est effectué ou qu'il devient exigible, la première des deux dates étant retenue.

(vi) Dépôts

Aucune taxe ne sera exigible sur un dépôt relatif à une fourniture ultérieure jusqu'à ce que le dépôt soit imputé à la contrepartie due pour la fourniture ou jusqu'à ce que le dépôt soit perdu. Lorsqu'un dépôt relatif à une fourniture taxable est perdu, il sera considéré comme un montant comprenant déjà la TPS. Par conséquent, la taxe sur un dépôt perdu sera égale à 9/109 ième du montant perdu.

(vii) Ventes en consignation

Le dépositaire ne devient généralement propriétaire des produits qui lui sont remis en consignation, sur approbation où d'autres conditions du même genre, qu'au moment où il les revend. Par conséquent, d'après la règle générale applicable aux fournitures facturées, l'assujettissement à la taxe lors d'un transfert au consignataire ne surviendra qu'au moment où le propriétaire des produits facture le consignataire au titre de ces derniers ou au moment où le consignataire les paie, la première des deux dates étant retenue. Cependant, lorsqu'aucune facture n'est émise ou que l'émission d'une facture subit un long retard, la règle de préséance décrite à la sous-section f) ci-après s'appliquera. Dans ce cas, la taxe relative au transfert au consignataire sera payable à la fin du mois suivant le mois de la vente des biens par le consignataire.

(viii) Machines à pièces

Pour les besoins du calcul des paiements nets ou remboursements de taxe, les exploitants de machines distributrices et autres appareils à pièces seront réputés avoir perçu la taxe sur leurs ventes le jour où ils vident les machines des pièces de monnaie qui s'y trouvent.

(f) Règle de préséance

Dans la grande majorité des cas, le moment de l'assujettissement à la taxe sera celui auquel la transaction est normalement enregistrée dans le livre comptable du fournisseur.

Il pourrait cependant arriver que la pratique normale du fournisseur consiste à ne pas émettre de facture ou à surseoir à l'émission d'une facture pendant une période prolongée, après qu'une fourniture soit achevée. Pour parer à ces éventualités, une règle générale de préséance précisera que la date à laquelle l'assujettissement à la TPS survient à l'égard d'une fourniture ne peut jamais dépasser de plus d'un mois le mois au cours de laquelle une fourniture est achevée. Autrement dit, si une fourniture est achevée le 15 du mois et que le bénéficiaire n'a pas payé la fourniture et que le fournisseur ne lui a pas facturé cette dernière, l'assujettissement à la TPS surviendra environ 45 jours plus tard, c'est-à-dire le dernier jour du mois suivant celui au cours duquel la fourniture est achevée. Ce délai est accordé pour tenir compte de la situation des entreprises qui, pour diverses raisons, émettent normalement leur facture après un long délai.

Pour déterminer la date à laquelle une fourniture est achevée, on appliquera les règles suivantes:

Vente ordinaire de produits – la date à laquelle les produits sont livrés ou à laquelle l'acheteur en devient propriétaire, la première des deux dates étant retenue.

Vente en consignation ou sur approbation – la date à laquelle le consignataire fournit le produit à une autre personne ou en acquiert autrement la propriété. Si les produits sont invendus ou qu'ils sont restitués au propriétaire, aucun assujettissement à la TPS ne survient.

Services – la date à laquelle la prestation de services est à peu près achevée.

Contrats de construction – la date à laquelle les travaux de construction, de rénovation, de transformation ou de réparation précisés dans le contrat sont à peu près achevés. Cette disposition s'appliquera également à un contrat conclu pour la construction, la rénovation, la transformation ou la réparation d'un bateau ou autre bâtiment de mer, lorsque les travaux durent plus de trois mois.

Nonobstant la règle générale de préséance permettant de déterminer la date à laquelle la taxe devient payable, lorsqu'une fraction de la contrepartie d'une fourniture ne peut être déterminée, la TPS ne deviendra payable sur cette fraction qu'au moment où elle deviendra déterminable.

2.3 Crédit pour taxe sur intrants

a) Règle fondamentale

Toute personne (autre qu'un petit commerçant) qui exerce une activité commerciale sera tenue de percevoir et de remettre la TPS sur ses fournitures taxables. Cependant, seules les personnes enregistrées afin de percevoir la taxe – appelées «personnes enregistrées» – pourront récupérer la taxe payée sur leurs achats. Ce résultat sera obtenu en déterminant, pour chaque période de déclaration d'une personne enregistrée, ses droits à un «crédit pour taxe sur intrants» remboursable. Ce droit sera égal au total

- de la taxe payée ou payable sur les achats de produits et de services taxés au Canada, et
- de la taxe payée ou payable sur les produits importés au Canada,

dans la mesure où ces produits et services ont été acquis afin de servir dans une activité commerciale.

Les crédits pour taxe sur intrants réclamés par une personne enregistrée pour une période de déclaration seront soustraits de la taxe à percevoir par la personne enregistrée sur les fournitures taxables faites pendant la même période afin de déterminer le montant net de taxes à verser par la personne ou à lui rembourser.

Il ne sera pas nécessaire de faire correspondre les registres d'achat et de vente avant de demander un crédit pour taxe sur intrants au titre d'un achat particulier. Par exemple, les stocks acquis au cours d'une période de déclaration pourraient ne pas être revendus avant plusieurs mois. Il ne sera **pas nécessaire** dans ce cas que l'entreprise attende jusqu'à ce que les stocks soient revendus pour demander un crédit pour taxe sur intrants, au titre de la taxe payée sur les stocks. Le crédit pourra être demandé au cours de la période où la taxe sur l'achat aura été payée ou sera devenue payable.

De même, les crédits pour taxe sur intrants seront disponibles en totalité lorsque la taxe est payée ou payable sur des achats de biens d'équipement ou d'autres biens comme des fournitures de bureau. Il ne sera nécessaire d'amortir les crédits pour la durée de vie des actifs d'entreprise, encore que des règles spéciales s'appliquent dans le cas de certaines voitures de tourisme. Ces règles spéciales sont exposées plus loin, à la sous-section f).

Par conséquent, les actifs et stocks d'entreprise détenus dans le cadre d'une activité commerciale seront libres de TPS. Cela représentera une amélioration sensible par rapport au système actuel de taxe fédérale de vente, lequel permet des montants appréciables de taxe non récupérable sur les intrants d'entreprise – résultat qui n'est pas souhaitable dans le cadre d'une taxe sur la consommation finale.

Étant donné que les crédits pour taxe sur intrants seront réclamés uniquement au titre des achats qui auront été taxés, les personnes enregistrées n'auront pas droit à des crédits sur certains paiements, notamment:

- les paiements de salaires ou autre rémunération (les cotisations à des régimes de pensions, à des régimes de participation différée aux bénéfices ou à d'autres régimes de rémunération différée, versements de pensions, primes d'assurance-vie collective, indemnités de retraite et autres paiements du même genre au profit d'employés seront considérés comme des salaires. Ces derniers ne seront pas taxables et ne donneront donc pas droit à un crédit);
- les paiements d'intérêt et de dividendes;
- les paiements relatifs à des fournitures exonérées ou détaxées. (Ces fournitures ne seront pas taxables par définition lorsqu'elles sont vendues à l'acheteur, de sorte qu'elles ne donneront pas droit à un crédit pour taxe sur intrants pour l'acheteur); et
- les impôts et taxes fédéraux, provinciaux et municipaux, ainsi que la plupart des autres droits de permis ou de licence, amendes, pénalités et autres prélèvements obligatoires.

b) Taxe payée ou payable

Les crédits de taxe sur intrants pourront être réclamés au titre de la TPS payée ou payable sur une fourniture taxable acquise par une personne enregistrée dans le cadre d'une activité commerciale. De façon générale, les personnes enregistrées auront le droit de demander un crédit pour taxe sur intrants au moment où la personne qui fournit les produits ou les services aux personnes enregistrées est tenue de percevoir la taxe sur la fourniture. Il y aura cependant une différence dans deux cas:

(i) La taxe facturée à un acheteur donnera droit à un crédit à celui-ci lorsqu'elle est facturée. Par conséquent, lorsque l'acheteur n'est facturé qu'après un retard indu, d'après les règles normales sur le moment de l'assujettissement, le fournisseur sera tenu de remettre la taxe avant que l'acheteur n'obtienne la facture et ainsi puisse demander un crédit pour taxe sur intrants.

(ii) De même, la règle de préséance relative aux fournitures achevées entraînera parfois l'obligation pour le fournisseur de remettre la taxe avant qu'une facture ne soit remise à l'acheteur enregistré.

c) Documents à l'appui

Les personnes enregistrées devront tenir des registres et documents appropriés afin de permettre la vérification de la TPS payée sur leurs achats et de leur droit au

crédit pour taxe sur intrants. Cette exigence n'entraînera généralement guère plus d'obligation que celle de tenir les registres qui sont déjà nécessaires aux fins de l'impôt sur le revenu.

Étant donné que certains articles ne seront pas assujettis à la TPS, une personne enregistrée ne pourra généralement pas demander de crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur un achat, jusqu'à ce qu'une facture ou un autre document satisfaisant indiquant la taxe à payer ou payable n'ait été obtenu du fournisseur. Les renseignements à fournir sur les documents à l'appui sont indiqués à la section 2.4.

Les personnes enregistrées seront obligées de tenir des registres et des documents appropriés à des fins de vérification, mais ces registres et documents n'auront pas à être produits lors de leurs déclarations de TPS. La période de conservation des registres et autres documents, dans le cadre de la TPS, sera la même que pour l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire six ans.

d) Importations

La TPS sera payable sur un montant égal à la valeur à l'acquitté et de la taxe d'accise des produits au moment de l'importation. La TPS payée ou payable sur les importations sera comprise dans le calcul du crédit pour taxe sur intrants auquel la personne enregistrée aura droit.

e) Règle de calcul au prorata des crédits pour taxe sur intrants

Lorsque la TPS est payée ou payable par une personne enregistrée sur un achat ou une importation, cette personne pourra demander un crédit pour taxe sur intrants *dans la mesure où l'achat doit servir à une activité commerciale des personnes enregistrées*. Par conséquent, si un produit ou un service est destiné exclusivement à une activité commerciale de personne enregistrée, la taxe payée donnera entièrement droit à un crédit; inversement, si le produit ou le service ne doit pas servir du tout à une activité commerciale, aucun crédit ne sera accordé.

Par conséquent, des règles de calcul au prorata sont nécessaires uniquement lorsque les personnes enregistrées effectuent à la fois des fournitures exonérées et des fournitures taxables ou détaxées, ou lorsqu'elles font un usage personnel d'intrants d'entreprise. À certaines exceptions près décrites plus loin, un crédit sera accordé uniquement dans la mesure où l'on peut raisonnablement considérer que l'intrant acheté est destiné à servir à l'activité commerciale. Par exemple, si l'activité commerciale représente 60 pour cent, seulement 60 pour cent de la taxe payée sur l'achat ouvre droit à un crédit.

La proportion de la taxe sur intrants ouvrant droit à un crédit pourra varier selon ce qui est raisonnable dans les circonstances. Par exemple, dans le cas d'un immeuble de 10 étages comprenant des appartements dont les loyers sont exonérés du deuxième au dixième étage, ainsi qu'un centre commercial au rez-de-chaussée,

donnant lieu à des loyers commerciaux, la superficie des locaux pourrait servir de base à un calcul au prorata des crédits pour taxe sur intrants pour l'immeuble.

Même si un achat de biens ou de services peut être lié à une activité commerciale, il peut arriver dans certains cas que l'achat ne donne pas droit à un crédit pour taxe sur intrants, et ce, pour plusieurs raisons. Par exemple, certains coûts d'intrants peuvent comprendre un élément appréciable de consommation personnelle ou se rapporter à des fournitures mises à la disposition d'employés à des fins de consommation personnelle. Afin de simplifier l'application de la taxe, un certain nombre de règles spéciales s'appliqueront dans ces cas. Ces règles sont décrites aux sous-sections (f) et (g) ci-après. De plus, des règles simplifiées spéciales s'appliqueront dans le cas des biens d'équipement. Elles sont décrites à la sous-section (h).

f) Restrictions applicables aux crédits

(i) Cotisations des membres dans un club

Aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé au titre de la TPS payée sur les cotisations ou droits de membres dans un club dont l'objet principal est d'offrir des installations de restauration, de loisirs ou de sports. Cette disposition est parallèle à celle que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour les cotisations de membres dans un club.

(ii) Frais personnels ou de subsistance

Aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé au titre des frais personnels ou de subsistance d'une personne enregistrée. Les frais de déplacement engagés par une personne enregistrée, lorsqu'elle est éloignée de son domicile pour affaires ne seront pas considérés comme des frais personnels ou de subsistance. Sous réserve de la restriction applicable aux frais de repas et de divertissement décrite ci-après, la TPS payée sur les frais de déplacement professionnel (voyages d'affaires) donnera droit à un crédit de la façon normale.

(iii) Voitures de tourisme

Les règles régissant les crédits pour taxe sur intrants au titre de l'achat ou de la location de voitures de tourisme seront généralement parallèles à celles qui déterminent la déductibilité de ces dépenses dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par conséquent, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé à l'égard de la partie du prix d'achat d'une voiture de tourisme qui dépasse le seuil de l'impôt sur le revenu (c'est-à-dire $20,000) ou de la partie des frais annuels de location de la voiture qui se rapporte à l'excédent de sa valeur du seuil en question.

La définition «voiture de tourisme» sera la même pour l'application de la TPS que pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Autrement dit, la définition comprendra tous les véhicules à moteur conçus ou adaptés en vue de transporter au maximum huit passagers, en plus du conducteur. Les véhicules suivants sont exclus de la définition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de sorte qu'ils ne seront pas assujettis aux règles de la TPS pour les voitures de tourisme:

- les ambulances;
- les voitures acquises principalement afin de servir de taxi ou à des fins de funérailles;
- les voitures acquises aux fins de revente ou de location; et
- les fourgonnettes et camionnettes conçues ou adaptées en vue de transporter au maximum deux passagers en plus du conducteur, et servant principalement à transporter des marchandises ou du matériel dans le cadre d'une entreprise.

Sous réserve de la restriction de l'impôt sur le revenu concernant le seuil, la TPS payée ou payable par une personne enregistrée lors de l'achat ou de la location d'une voiture de tourisme mise à la disposition d'un employé ouvrira normalement droit au crédit intégral, tandis que l'avantage connexe accordé à un employé et déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu sera assujetti à la TPS. Les avantages aux employés sont étudiés dans la sous-section suivante.

Un travailleur indépendant enregistré qui acquiert une voiture de tourisme destiné à servir en totalité ou presque dans une activité commerciale pourra demander un crédit de la façon normale au titre de la TPS payée lors de l'acquisition de la voiture. Cependant, l'application des règles normales, lorsqu'une voiture de tourisme est acquise partiellement pour une utilisation commerciale et en partie pour une utilisation non commerciale, compliquerait sensiblement les tâches d'observation de la taxe imposée aux personnes enregistrées dans bien des cas. En particulier, l'application des règles sur le changement d'usage de façon régulière ou répétitive serait lourde. De plus, d'après les règles normalement applicables aux biens d'équipement (décrites à la sous-section (h) ci-après), si la voiture n'était pas destinée à servir principalement (c'est-à-dire au moins à 50 pour cent) dans une activité commerciale, aucun crédit pour taxe sur intrants ne serait accordé.

Pour éviter ces difficultés, lorsqu'un travailleur indépendant enregistré achète une voiture de tourisme destinée à servir partiellement à un usage non commercial, il n'aura pas le droit de demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la voiture pour la période de déclaration au cours de laquelle la voiture a été acquise. Un travailleur indépendant enregistré pourra, au lieu de cela, demander un crédit égal à 9/109ième de la déduction pour amortissement à l'égard de la voiture qui est déclarée aux fins de l'impôt sur le revenu, dans la mesure où la voiture sert à une activité commerciale. Le crédit sera demandé dans la déclaration de TPS de la personne enregistrée couvrant la fin de son exercice. La TPS payée sur la location d'une voiture de tourisme ouvrira droit à un crédit de la façon normale.

Non seulement ces règles simplifient l'application de la TPS pour les travailleurs indépendants et permettent d'obtenir un crédit, même lorsque l'usage commercial d'un véhicule est inférieur à 50 pour cent, d'après ce système, les particuliers ne seront pas tenus de facturer la taxe lors de la revente d'une voiture de tourisme.

Les règles applicables aux voitures de tourisme s'appliqueront également aux aéronefs acquis par les travailleurs indépendants. Il convient de noter que des règles analogues seront mises en place à l'égard des dépenses subies par les employés, les associés et les sociétés de personnes au titre des voitures de tourisme et des aéronefs. Les dispositions relatives aux dépenses des employés et des associés sont décrites aux sections 13.1 et 13.2.

(iv) Frais de repas et de divertissement

Parallèlement à la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'égard des frais de repas et de divertissement, les crédits pour taxe sur intrants se limiteront à 80 pour cent de la taxe payée sur ces dépenses.

g) Avantages accordés aux employés

En règle générale, l'octroi d'avantages aux employés sera considéré comme une fourniture de l'employeur à l'employé. Dans bien des cas, cela n'aura aucune conséquence sur le plan de la TPS, puisque les fournitures qui donnent lieu à l'avantage seront exonérées. En voici des exemples:

- logements fournis gratuitement ou moyennant un faible loyer à des employés;
- paiement des primes d'assurance-hospitalisation ou d'assurance-santé dans le cadre d'un régime provincial et de certains autres régimes publics;
- paiement des frais de scolarité d'un employé pour un service d'enseignement exonéré; et
- prêts sans intérêt ou à faibles taux d'intérêt.

Cependant, lorsque l'octroi d'un avantage par un employeur à un employé constitue une fourniture taxable pour ce dernier, l'employeur sera tenu de compter la TPS sur l'avantage imposable accordé à l'employé. La TPS sur l'avantage sera égale à 9/109e de l'avantage, calculé comme aux fins de l'impôt sur le revenu.

Une règle spéciale s'appliquera lorsqu'un employeur acquiert un produit ou un service destiné en totalité ou presque à l'utilisation ou à la consommation personnelle d'un employé (ou d'un particulier lié). Dans ce cas, l'employeur ne pourra demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée ou payable sur le bien ou le service acquis afin d'être fourni à l'employé, et la TPS ne s'appliquera pas à l'avantage accordé à l'employé. Par exemple, la TPS payée sur la location par l'employeur d'une automobile destinée uniquement à l'utilisation personnelle d'un employé ne permettra pas à l'employeur de demander un crédit

pour taxe sur intrants. L'employeur ne sera pas tenu non plus de remettre la TPS à l'égard de l'avantage accordé à l'employé et déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu. Par contre, si le véhicule est destiné en partie à un usage commercial et en partie à une utilisation personnelle de l'employé, un crédit pour taxe sur intrants sera accordé en totalité lors de l'acquisition de la voiture, et l'avantage accordé à l'employé sera assujetti à la TPS.

Toute fourniture taxable relative aux avantages accordés à des employés sera déterminée une fois par an, à la fin du mois de février, et taxable à ce moment là. La valeur de la fourniture sera égale à la somme des avantages taxables accordés aux employés et déclarés aux fins de l'impôt sur le revenu pour l'année civile précédente.

La fin de février a été choisie afin de simplifier l'observation de la taxe; à ce moment là, l'employeur aura calculé les avantages accordés aux employés aux fins de l'impôt sur le revenu et établi les feuillets de renseignement T4. Le premier calcul d'un avantage taxable accordé à un employé aura lieu en février 1992, à l'égard des avantages accordés en 1991.

h) Biens d'équipement

Aux fins de la TPS, les biens d'équipement d'une personne enregistrée seront les produits qui constitueraient des biens d'équipement du vendeur au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à l'exception des biens visés à la catégorie 12 ou 14 des catégories de déductions pour amortissement (allocation du coût en capital). (La catégorie 12 comprend les biens de faible valeur pour lesquels un amortissement de 100 pour cent est accordé, tandis que la catégorie 14 comprend le brevet, franchise, concession et licence accordés pour une période limitée). Les biens d'équipement ne comprendront pas les stocks ou inventaires du contribuable, ni les biens détenus en vue d'une revente. Le cas des immeubles est étudié à la sous-section suivante.

Les personnes enregistrées pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée lors de l'acquisition de biens d'équipement. À la différence de ce que prévoient les règles de déduction dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur un bien d'équipement n'aura pas à être amorti sur la durée de vie du bien; il pourra être réclamé en totalité pour la période de déclaration où le bien a été acquis. Si le bien d'équipement est utilisé à des fins autres que commerciales, des règles spéciales relativement au changement d'usage s'appliqueront.

D'après les règles normales régissant le crédit pour taxe sur intrants, un crédit sera accordé au titre de la TPS payée sur un bien d'équipement dans la mesure où ce bien doit servir à une activité commerciale. Par exemple, si le bien sert à 60 pour cent dans une activité commerciale, les 60 pour cent de la TPS ouvriront droit à un crédit lors de l'acquisition. Des rajustements seront toutefois nécessaires chaque fois que l'utilisation commerciale du bien change. Étant donné que la durée de vie utile d'un bien d'équipement est généralement de plusieurs années,

l'application fréquente des règles sur le changement d'usage entraînerait des calculs complexes et de lourdes tâches de tenue de registres, dans bien des cas.

Par conséquent, pour simplifier le fonctionnement de la TPS, une exception sera prévue aux règles normales régissant le crédit pour taxe sur intrants dans le cas des biens d'équipement. À la différence des stocks et des autres achats d'entreprises qui donneront droit à un crédit dans la mesure où ils sont destinés à une activité commerciale, un crédit intégral pour taxe sur intrants sera accordé à l'égard d'un bien d'équipement s'il est acquis afin d'être utilisé principalement dans une activité commerciale. Si cette condition n'est pas satisfaite, aucun crédit ne sera accordé au titre de la taxe. Des règles du même genre s'appliqueront pour déterminer les crédits pour taxe sur intrants auxquels donneront droit les améliorations apportées aux biens d'équipement.

Lorsque l'utilisation d'un bien d'équipement au titre duquel un crédit pour taxe sur intrants a été demandé ne satisfait pas ultérieurement au critère d'utilisation à des fins principalement commerciales, la personne enregistrée sera réputée avoir disposé du bien et elle sera tenue de payer la TPS sur la juste valeur marchande du bien à cette date.

Inversement, lorsque la TPS aura été payée sur un bien d'équipement au titre duquel aucun crédit pour taxe sur intrants n'aura été demandé antérieurement, la personne enregistrée pourra demander un crédit intégral pour taxe sur intrants si le bien commence à être utilisé principalement dans une activité commerciale. Dans ce cas, le crédit sera fondé sur la taxe payée lors de l'acquisition du bien (ainsi que de ses améliorations éventuelles) ou la taxe sur la juste valeur marchande du bien au moment du changement d'utilisation de celui-ci, la moindre des deux étant retenue.

Ces règles simplifieront l'application de la TPS aux biens d'équipement. Les personnes enregistrées ne seront pas tenues de s'occuper des règles de changement d'usage, sauf lorsque l'utilisation d'un bien passera d'une utilisation principalement commerciale à un usage principalement non commercial ou vice-versa.

Les personnes enregistrées ne pourront demander un crédit pour taxe sur intrants à l'égard d'un bien d'équipement qui n'a jamais supporté la TPS, même si l'utilisation du bien augmente à un point tel qu'il est utilisé principalement dans une activité commerciale. Par exemple, si un ébéniste à temps partiel a acquis une scie avant l'entrée en vigueur de la TPS et qu'il l'utilise seulement à 30 pour cent dans une activité et que celle-ci passe ensuite à 80 pour cent après le 1er janvier 1991, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé, même si le bien est utilisé principalement dans une activité commerciale.

La vente ou la disposition d'un bien d'équipement sera assujetti à la TPS si, juste avant la vente ou la disposition, le bien servait principalement à une activité commerciale. Cette règle souffrira d'une exception lorsqu'une voiture de tourisme est vendue ou aliénée par un travailleur indépendant, un associé ou une société de personnes. Dans ce cas, la voiture sera assujettie à la TPS si, juste avant la vente

ou la disposition, elle était utilisée exclusivement à une activité commerciale. Les restrictions qui s'appliquent au crédit pour taxe sur intrants dans le cas des voitures de tourisme acquises par un travailleur indépendant ont déjà été décrites à la sous-section f). Les règles applicables aux dépenses des associés et des sociétés de personnes sont exposées à la section 13.1.

Ce traitement général des biens d'équipement convient à la grande majorité des entreprises, mais des règles spéciales s'appliqueront dans le cas des institutions financières. Les biens d'équipement acquis par les fournisseurs de services financiers seront généralement passibles des mêmes règles que les immeubles, qui font l'objet de la section suivante. Les règles applicables aux services financiers dans le cadre de la TPS sont exposées à la section 11.

i) Immeubles

À la différence des biens d'équipement, un crédit pour taxe sur intrants sera accordé au titre de la TPS payée sur un immeuble uniquement dans la mesure où un tel bien sert à une activité commerciale. Un crédit pour taxe sur intrants sera accordé, même si le bien immeuble n'est pas destiné principalement à une utilisation commerciale, à condition de ne pas être acquis principalement pour l'utilisation et la jouissance personnelle de la personne enregistrée (une résidence par exemple). Une règle parallèle s'appliquera aux améliorations apportées aux immeubles.

Ces règles tiennent compte du fait que, même si un bâtiment peut servir principalement à effectuer des fournitures exonérées (par exemple des loyers résidentiels à long terme), l'utilisation taxable du bâtiment peut être importante – par exemple, les loyers commerciaux au premier étage d'une tour d'appartement. Cependant, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé au titre de l'utilisation commerciale d'une résidence occupée par son propriétaire sur laquelle la TPS a été payée, si la résidence a été acquise principalement pour l'usage et la jouissance personnelle du propriétaire.

Lorsqu'il se produit un changement important dans l'utilisation commerciale d'un immeuble, des règles sur les changements d'usage s'appliqueront. Si l'utilisation commerciale diminue, un assujettissement à la TPS se produira pour l'augmentation de l'utilisation non commerciale, en fonction de la juste valeur marchande de l'immeuble à la date considérée. Pour cette règle, un terrain converti d'une utilisation commerciale à une utilisation non commerciale par son propriétaire sera taxé de la même façon qu'un terrain acquis dans le cadre d'une opération sans lien de dépendance. Inversement, si l'utilisation commerciale augmente, la personne enregistrée pourra demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de l'augmentation de l'usage commercial. Dans ce cas, le crédit sera fondé sur la taxe payée lors de l'acquisition de l'immeuble (plus la taxe payée sur les améliorations éventuelles) ou sur la taxe sur la juste valeur marchande de l'immeuble au moment du changement d'usage, la moindre des deux étant retenue. Par conséquent, si la valeur du bien a augmenté, le propriétaire ne pourra

récupérer un montant de taxe supérieur à celui qui a été réellement payé lors de l'acquisition de l'immeuble.

Conformément aux règles applicables aux biens d'équipement, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé à l'égard d'un immeuble dans la mesure où le propriétaire n'a pas payé la TPS sur cet immeuble lorsqu'il l'a acquis ni sur les améliorations apportées à l'immeuble par la suite, même si l'utilisation commerciale de celui-ci augmente.

Les immeubles acquis par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif, des commissions scolaires, des universités, des collèges et des gouvernements seront soumis au même régime que les biens d'équipement acquis par ces organismes. Par conséquent, ces derniers pourront demander un crédit intégral pour taxe sur intrants uniquement au titre de la taxe payée sur les immeubles acquis afin de servir principalement à une activité commerciale. Par ailleurs, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé si l'immeuble ne sert pas principalement à une activité commerciale. Une autre conséquence de l'application des mêmes règles aux immeubles et aux biens d'équipement acquis par ces organismes est que les règles de changement d'usage s'appliqueront uniquement lorsqu'un organisme commence à utiliser l'immeuble principalement à une activité commerciale, ou cesse de l'utiliser principalement dans une activité commerciale.

2.4 Exigences de documentation

a) Généralités

Dans le cas de la TPS, les vendeurs seront assujettis à certaines exigences de documentation. Cela est nécessaire à la fois pour fournir aux acheteurs (qui sont tenus légalement de payer la taxe) la preuve qu'ils se sont acquittés de leur obligation et pour assurer le bon fonctionnement du système. Ces exigences de documentation n'influeront pas sur les pratiques d'établissement de prix des vendeurs. Il s'agit là d'une question de droit des contrats, qui sort en grande partie du champ des compétences du gouvernement fédéral par la Constitution.

Les vendeurs seront tenus d'indiquer aux acheteurs qu'ils ont acquitté leur obligation en regard de la TPS, de l'une ou l'autre des manières suivantes:

i) une indication distincte, sur les reçus, du montant de TPS payé sur les produits et services taxables; ou

ii) une indication, sur les factures ou reçus de caisse enregistreuse, que le prix comprend la TPS sur les produits et services taxables.

De plus, pour faciliter le fonctionnement du mécanisme du crédit pour taxe sur intrants en amont du commerce de détail, il faudra s'assurer que les personnes enregistrées puissent déterminer facilement et rapidement si la TPS était payée ou

payable sur un achat particulier aux fins de calcul de leur crédit pour taxe sur intrants. Dans bien des juridictions qui appliquent une taxe de vente multi-stades, cela a entraîné l'instauration d'un système de «facture de taxe», qui a souvent occasionné un important surcroît de paperasse pour les transactions se déroulant entre entreprises. Cependant, une méthode plus simple sera adoptée pour la TPS. Cette méthode s'appuiera sur les registres d'entreprises et les pratiques de facturation existantes. Par conséquent, la TPS n'entraînera guère de changement dans les pratiques de facturation existantes.

Les personnes enregistrées seront tenues de garder au dossier les contrats, factures ou reçus établis ou signés par leurs fournisseurs afin de justifier leur demande de crédit pour taxe sur intrants à l'égard de la plupart de leurs achats.

En général, les documents justifiant les demandes de crédit pour taxe sur intrants seront les mêmes reçus et factures que ceux que les entreprises conservent déjà afin de pouvoir justifier leurs déductions de dépenses en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La période de conservation des documents à l'appui sera la même pour la TPS que pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est-à-dire six ans.

Aucune restriction ne s'appliquera à la forme ou aux caractéristiques matérielles des documents utilisés à l'appui des demandes de crédit pour taxe sur intrants, dans le cadre de la TPS, pourvu que certains renseignements de base y soient fournis. Ces documents pourront consister de factures, de reçus de caisse enregistreuse, de contrats en bonne et due forme (y compris des contrats prévoyant des paiements périodiques de loyer), de reçus de cartes de crédit ou tout autre document valablement établi ou signé par une personne enregistrée au titre d'un achat sur lequel la TPS a été payée ou est payable.

Afin de réduire au minimum les exigences d'observation de la TPS, les renseignements que les personnes enregistrées seront tenues d'obtenir de leurs fournisseurs varieront selon la valeur de la fourniture.

Achats de moins de $30

Les seuls renseignements à fournir sur les documents à l'appui, émis ou signés par les vendeurs pour des achats de moins de $30, seront:

- le nom du vendeur ou sa raison commerciale;
- des renseignements suffisants pour indiquer à quel moment la TPS sur la fourniture à été payée ou est devenue payable. (Dans le cas des reçus, ce sera normalement la date inscrite sur le reçu. Dans le cas des contrats écrits, ce sera la date à laquelle le paiement devient exigible conformément au contrat); et
- la contrepartie intégrale payée ou payable pour la fourniture.

Ces renseignements sont généralement déjà présents sur toutes les factures et tous les reçus. Par conséquent, aucun renseignement nouveau n'aura a être fourni sur les reçus de faible valeur.

Achats compris entre $30 et $150

Deux autres renseignements seront nécessaires dans le cas des achats d'au moins $30 et de moins de $150:

- le montant total de TPS facturé pour la fourniture ou, si le prix est indiqué taxe comprise, une indication en ce sens (lorsqu'un document tel qu'un reçu ou une facture porte sur une ou plusieurs fournitures taxables et une ou plusieurs fournitures non taxables, le statut fiscal de chaque fourniture devra être indiqué si le document doit servir à justifier une demande de crédit pour taxe sur intrants. Une indication du genre «prix comprenant TPS lorsque applicable» ne répondra pas à cette exigence); et
- le numéro d'enregistrement du vendeur aux fins de la TPS.

Achat de $150 ou plus

D'autres renseignements seront requis dans le cas des achats de $150 et plus, lorsqu'un document émis ou signé par un vendeur doit servir à justifier une demande de crédit pour taxe sur intrants:

- le nom de l'acheteur, sa raison commerciale ou le nom de son agent ou représentant autorisé;
- des renseignements suffisants pour déterminer les termes de la vente (par exemple vente au comptant, escompte pour paiement rapide, etc.); et
- une description suffisante à permettre l'identification de la fourniture.

Ces renseignements sont généralement déjà fournis sur les factures, les reçus et les contrats relatifs à des achats d'une certaine valeur. Ces exigences ne devraient donc pas, ou guère, accroître les tâches imposées aux vendeurs.

b) Achats non facturés

Les personnes enregistrées ne seront pas tenues d'obtenir des documents à l'appui de leurs fournisseurs afin de justifier une demande de crédit pour taxe sur intrants dans certains cas. Par exemple, aucun document à l'appui ne sera exigé de vendeur à l'égard des fournitures suivantes:

- achats effectués dans des machines à pièces;

- indemnités journalières raisonnables versées à des employés pour défrayer leurs frais relatifs aux repas, leurs frais d'automobile et leurs menues dépenses dans le cadre d'un déplacement professionnel au Canada (ou un voyage d'affaires au Canada); et

- certaines autres situations prescrites lorsque le ministre du Revenu national déterminera

  — qu'il ne serait pas pratique d'obliger les vendeurs à établir des factures et des reçus; et

  — que d'autres preuves documentaires satisfaisantes de la taxe payée ou payable sur les achats sont conservées par la personne enregistrée.

c) Obligation d'émettre les documents

Les personnes enregistrées seront tenues d'émettre un document approprié (par exemple une facture ou un reçu) contenant les renseignements requis si une autre personne enregistrée à laquelle une fourniture taxable est faite le demande.

2.5 Importations

Comme la TPS s'applique à la consommation intérieure, elle touchera les importations de produits et services. Cela permettra également d'éviter que les fournisseurs étrangers ne soient avantagés par rapport à leurs concurrents canadiens.

a) Régime général

(i) Produits

La taxe sera payable sur les produits importés au Canada, calculée selon un montant égal à la somme de la valeur à l'acquitté et de la taxe d'accise. La TPS sera perçue en même temps que les droits de douane.

Les personnes enregistrées qui importent des produits incluront la TPS payée ou payable sur les importations lorsqu'ils calculeront leur droit au crédit pour taxe sur intrants. La possibilité de demander un crédit au titre de la taxe payée sur les produits importés sera soumise aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquent aux achats de produits et services au Canada. En conséquence, pour ce qui est de la récupération de la taxe payée sur les intrants d'entreprises, les produits importés et intérieurs seront soumis au même régime.

(ii) Services et biens incorporels

La taxe s'appliquera également aux services et aux biens incorporels (comme les droits de propriété intellectuelle) importés au Canada. Cependant, ces articles ne traversent pas la frontière de la même façon que les produits. Il est donc difficile d'identifier les services et les biens incorporels au moment où ils sont importés, ainsi que d'en déterminer la valeur. À cause de ce fait, et afin de simplifier l'application de la taxe, la TPS ne sera pas imposée directement sur ces articles lorsqu'ils sont importés par des personnes enregistrées afin de servir dans une activité commerciale. Cependant, étant donné que les personnes enregistrées ne pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de ces importations (puisque aucune taxe n'aura été payée) et comme la valeur de ces importations se reflétera dans leurs ventes taxables, la TPS s'appliquera en fait à la valeur des services et des biens incorporels importés.

Ce régime ne convient toutefois pas lorsque le service ou le bien incorporel importé est destiné à un usage autre qu'une activité commerciale. Par conséquent, la taxe s'appliquera à tout service (autre qu'un service exonéré) ou bien incorporel fourni à l'étranger à une personne située au Canada, lorsqu'on peut raisonnablement considérer que le service ou le bien a été reçu afin de servir dans une activité non commerciale au Canada. La taxe s'appliquera selon les principes d'autocotisation et sera payable directement sur le coût des services ou des biens incorporels taxables importés. Cela permettra de ne pas désavantager les fournisseurs intérieurs de services ou de biens du même genre.

Cette règle s'appliquerait, par exemple, dans le cas où une banque canadienne charge un architecte de dessiner les plans d'un bâtiment au Canada. Si la banque retient les services d'un architecte qui a une entreprise au Canada, celui-ci devra facturer la TPS sur les services fournis. Par contre, si la banque engage un architecte étranger qui n'est pas tenu de percevoir la TPS, elle sera tenue de payer la taxe sur le service. Ainsi, l'architecte canadien ne sera pas désavantagé.

b) Importation directe par la poste

À l'heure actuelle, le décret de remise sur les importations postales et le décret de remise sur les importations par messagerie dispensent de droits et taxes les importations qui passent par les services de messagerie ou le service postal, si la valeur passible de droits ne dépasse pas $40 ou si l'ensemble des droits et taxes n'est pas supérieur à $5.

Ces décrets seront modifiés lors de l'instauration de la TPS de manière à exclure les livres et les périodiques pour ainsi rendre les livres et abonnements à des périodiques importés passibles de TPS. Les importations seront ainsi placées sur un pied d'égalité avec les livres et les périodiques canadiens, pour ce qui est de la TPS.

Les éditeurs étrangers devront rendre compte de la TPS sur les abonnements vendus au Canada.

c) Importations non taxables

La TPS ne s'appliquera pas aux importations de produits détaxés comme les médicaments sur ordonnance, les appareils médicaux et les produits alimentaires de base.

Comme c'est le cas avec l'actuelle taxe fédérale de vente, des allégements seront également prévus pour l'importation d'un certain nombre d'articles divers, dont voici les principaux exemples:

- les moyens de transport importés ou ré-importés temporairement alors qu'ils servent au transport international de passagers ou de marchandises;
- les effets des immigrants;
- les produits importés par les résidants qui reviennent au Canada, sur réserve, bien entendu, des exonérations maximales normalement accordées aux touristes qui reviennent au pays, le cas échéant;
- les moyens de transport et bagages importés temporairement par les visiteurs;
- les importations des représentants de gouvernements étrangers, de l'OTAN et d'autres organisations internationales conformément aux obligations du Canada en vertu de divers traités, conventions et accords internationaux;
- les produits importés au Canada par un organisme de charité et qui constituent des dons de personnes non résidantes;
- les médailles, trophées et les prix (autres que des biens commercialisables) accordés par des personnes ou des organismes à l'étranger ou gagnés dans des compétitions à l'étranger; et
- les articles renvoyés au Canada après avoir été exportés pour subir des réparations sous garantie.

d) Importations temporaires

Il existe à l'heure actuelle toute une série de dispositions d'allégement spéciales dans le cas des importations temporaires de certaines catégories de produits. Ces dispositions seront étudiées au cours des prochains mois et modifiées si cela s'avère nécessaire afin d'être conformes à la TPS et aux principes fondamentaux de fonctionnement de cette taxe.

2.6 Exportations

Étant donné que la TPS ne vise que la consommation de produits et services au Canada, les fournitures faites au Canada, mais constituant des exportations, seront classées comme des fournitures détaxées et ne supporteront pas la taxe.

(Sur le plan technique, il n'est pas nécessaire de détaxer les exportations qui constituent des fournitures faites *à l'extérieur* du Canada, puisqu'elles sortent du champ d'application de la TPS de toute manière.) Afin d'éliminer entièrement la taxe de vente sur les exportations, les exportateurs pourront demander un crédit pour taxes sur intrants au titre de la taxe payée ou payable sur les achats de produits et de services liés à leurs activités commerciales. Cela permettra, en fin de compte, de rembourser aux exportateurs la taxe payée sur leurs achats.

Les exportations détaxées comprennent les exportations de produits, de propriété intellectuelle et de services.

a) Produits

La taxe ne s'appliquera pas à l'exportation commerciale de produits. Lorsque des produits sont livrés au Canada afin d'être expédiés directement à l'étranger, ils seront détaxés. Il faudrait pour cela que la transaction satisfasse à des règles prescrites, visant à s'assurer que les produits sont effectivement exportés.

b) Propriété intellectuelle

Les fournitures de droits de propriété intellectuelle, comme les brevets, les secrets industriels, les conceptions industrielles, les marques de commerce, les droits d'auteur ou le savoir faire, ne seront pas compris dans le champ d'application de la TPS s'ils doivent être utilisés exclusivement à l'étranger.

c) Services

Un certain nombre de services se rattachant à l'exportation de produits ou n'étant pas destinés à la consommation au Canada sera détaxé, par exemple:

- **Services de transports internationaux**. Cette catégorie comprendra généralement tous les services de transports internationaux de passagers et de marchandises, qu'ils soient à destination ou en provenance du Canada. Elle ne comprendra pas le transport aérien transfrontalier de passagers vers les États-Unis (partie continentale). La règle applicable au transport international des passagers et du fret est décrite à la section 6.

- **Produits et services fournis à un exploitant de navires et d'aéronefs, non résidant et non enregistré, destinés à servir au transport de passagers ou de marchandises à destination ou en provenance du Canada**. Cette règle tient compte du fait que ces produits et services seront en fait consommés à l'étranger. Les fournitures détaxées au titre de cette disposition comprendront, par exemple, les services de réparation et entretien, les services de pilotage, les ventes de carburant et la fourniture, par un traiteur canadien, de repas devant être servis sur un vol international.

- **Services de réparation d'urgence, y compris les pièces détachées, fournis à un non résidant non enregistré, quand les services sont exécutés au Canada à l'égard de matériel roulant appartenant à des non résidants.**

- **Services fournis au Canada afin d'être utilisés exclusivement à l'étranger.** Par exemple, les frais de gestion facturés par une société mère canadienne à une filiale étrangère seront détaxés en vertu de la disposition, de même que les honoraires d'architectes facturés par un non résidant au titre d'un bien immeuble situé à l'étranger.

- **Services fournis au Canada à l'égard de produits situés habituellement à l'étranger qui sont soit situés à l'étranger au moment de la fourniture, soit importés temporairement dans le seul but de permettre la prestation de services à leur égard, puis ré-exportés.** Par exemple, les travaux de réparation ou les travaux à façon effectués sur des produits expédiés de l'étranger aux fabricants canadiens de ces produits seront détaxés.

Les dispositions portant spécifiquement sur les exportations détaxées des services financiers sont décrites à la section 11.

d) Exportations personnelles

Les étrangers en visite au Canada pourront demander une ristourne de TPS sur les articles qu'ils achètent au Canada et qu'ils emportent lorsqu'ils quittent le pays. Le champ d'application et les conditions de ristournes consenties aux touristes sont exposés plus en détail à la section 6.4.

La vente d'articles dans les magasins hors taxe ne sera pas assujetti à la TPS.

e) Exportations des organismes de charité

Les organismes de charité qui, autrement, n'auraient pas le droit de récupérer la taxe au moyen d'un crédit pour taxe sur intrants, auront droit à une ristourne intégrale de la TPS payée sur les produits acquis et exportés à des fins de charité. Le régime applicable aux ventes et aux achats d'organismes de charité est exposé à la Section 8.

2.7 Personnes non résidantes

a) Règle fondamentale

Les non résidants seront tenus de facturer et de percevoir la taxe sur les fournitures suivantes effectuées au Canada:

- les fournitures de biens immeubles situés au Canada (autres que les fournitures sous forme de ventes – la section 7.4 fournit plus de détails);

- les fournitures faites par un non résidant dans le cadre d'une entreprise exploitée au Canada; et
- certaines représentations données au Canada par un non résidant.

Les autres non résidants pourront demander à être enregistrés et à percevoir la taxe, même s'ils ne sont pas obligés de le faire. Ainsi, ils ne seront pas désavantagés par rapport à leurs concurrents canadiens. Les non résidants qui sont enregistrés pourront demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale, lorsqu'ils calculeront leur remise nette ou leur remboursement de taxe.

b) Artistes de la scène non résidants

Lorsqu'un artiste de la scène non résidant fournit ses services directement à une personne enregistrée aux fins de la TPS, par exemple à un promoteur ou à une troupe de théâtre, le non résidant ne sera pas tenu de facturer la taxe à condition de ne pas avoir d'autres activités commerciales au Canada. Étant donné que le paiement fait à l'artiste de la scène non résidant par le promoteur ou la troupe de théâtre ne permettra pas à ce dernier de demander un crédit pour taxe sur intrants, la valeur des services du non résidant sera en fait taxée lorsque le promoteur ou la troupe de théâtre fera payer un droit d'entrée ou de représentation.

Cependant, les non résidants qui donnent ou mettent en scène une représentation, une exposition, une activité ou une manifestation au Canada, seront requis de percevoir la TPS sur tous les frais d'entrée ou de représentation qu'ils facturent directement aux spectateurs ou à l'auditoire. Un exemple serait la vente de billets au Canada par un cirque étranger en visite, ou un colloque de planification financière donné par un non résidant qui facture directement des frais à chaque participant.

2.8 Dispositions opérationnelles

a) Période de déclaration

Les personnes enregistrées devront calculer leur remise nette ou leur remboursement de TPS de façon périodique – chaque mois, trimestre ou année, selon le volume de leurs ventes. Après chaque période de déclaration, la personne enregistrée devra produire une déclaration de TPS à l'égard de toutes ses activités commerciales et remettre la taxe due ou demander un remboursement. Pour les besoins de ces déclarations, chaque personne enregistrée aura un exercice financier unique qui sera divisé en périodes de déclaration dans le cas des vendeurs tenus de produire des déclarations mensuelles et trimestrielles. Les personnes enregistrées pourront choisir, soit l'année civile comme exercice ou, si cela est plus commode, leur exercice financier. Les particuliers ou les fiducies ayant plus d'un exercice

financier pourront choisir l'un de ces exercices aux fins de la TPS ou, à leur choix, l'année civile.

Les périodes de déclaration seront les suivantes:

- **Période mensuelle** – pour les personnes enregistrées dont les recettes annuelles provenant de fournitures taxables et détaxées dépassent $6 millions.

- **Période trimestrielle** – pour les personnes enregistrées dont les recettes annuelles provenant de fournitures taxables et détaxées sont de $6 millions ou moins.

- **Période de déclaration annuelle avec acomptes provisionnels trimestriels** – les personnes enregistrées dont les recettes annuelles provenant de fournitures taxables et détaxées ne dépassant pas $500,000 pourront, à leur choix, produire une déclaration annuelle avec des versements trimestriels. Ce choix sera fait au début de l'exercice de la personne enregistrée et ne pourra être modifié par celle-ci avant le début de l'exercice suivant. Les acomptes trimestriels prévus dans ce cas ne seront pas nécessaires lorsque la TPS nette à remettre pour l'année est inférieure à $1,000. Les dispositions relatives à la production annuelle sont exposées plus en détail à la section 4.2.

Une personne enregistrée sera ou non tenue de produire des déclarations mensuelles selon le total des ventes taxables et détaxées qui auront été effectuées au cours de l'exercice précédent. Autrement dit, si ce total dépasse $6 millions, la personne enregistrée devra produire des déclarations mensuelles. Cependant, si à la fin d'un trimestre, le total cumulatif des ventes taxables et détaxées pour l'exercice dépasse $6 millions, la personne enregistrée sera tenue de passer à un mode de déclarations mensuelles au début du trimestre suivant.

De même, la détermination de l'admissibilité à la déclaration annuelle dépendra des ventes de la personne enregistrée au cours de l'exercice précédent. Cependant, lorsque les ventes taxables et détaxées cumulatives d'un vendeur qui produit une déclaration annuelle dépassent $500,000 pour l'année à la fin du premier ou du deuxième trimestre de l'année en question, la personne enregistrée sera tenue de revenir à des périodes de déclaration trimestrielle le trimestre suivant. Si une personne enregistrée qui a choisi de produire une déclaration annuelle dépasse le seuil des $500,000 pendant le deuxième semestre de l'exercice, elle sera tenue de produire des déclarations trimestrielles seulement au début de l'exercice suivant.

Celles qui produisent des déclarations trimestrielles pourront, si elles le souhaitent, faire des déclarations mensuelles. Cela sera à l'avantage des personnes enregistrées qui effectuent principalement des ventes détaxées et qui ont constamment droit à des remboursements. Ce choix de déclaration mensuelle sera fait au début de l'exercice de la personne enregistrée et devra être respecté par elle jusqu'à la fin de l'exercice en question.

Les personnes tenues de faire des déclarations mensuelles et trimestrielles devront dans les deux cas produire leurs déclarations dans le mois qui suit leur période de déclaration respective. Celles qui choisissent la déclaration annuelle avec des

acomptes trimestriels verseront leurs acomptes le dernier jour de chaque trimestre. Une déclaration annuelle permettant de rapprocher les acomptes trimestriels et la taxe à remettre effectivement par le vendeur devra être produite à la fin du premier trimestre suivant l'exercice de la personne enregistrée.

b) Entité de déclaration

Aux fins de la déclaration de la TPS, chaque corporation devra produire une déclaration périodique visant toutes ses activités commerciales. Cependant, il n'est pas rare que les entreprises répartissent leurs activités entre plusieurs divisions. Si chaque division a son propre système comptable et peut être identifiée par ses activités ou son emplacement, chaque division pourra produire une déclaration distincte.

Même si une personne enregistrée choisit de produire des déclarations par division, l'admissibilité au seuil des petits commerces et au seuil des déclarations sera déterminée en fonction du total des fournitures taxables et détaxées de la personne enregistrée et non d'une division. De plus, chaque division sera tenue d'adopter les mêmes périodes de déclaration aux fins de la TPS. Des règles spéciales s'appliqueront dans le cas d'un travailleur indépendant qui exploite diverses activités commerciales ayant des fins d'exercice différentes.

Des déclarations par division seront également permises dans le cas des organismes de charité, des organismes sans but lucratif, des gouvernements et de certains organismes publics.

c) Remises ou remboursements

Le versement de la TPS nette due par une personne enregistrée devra être joint à sa déclaration. Les déclarations des personnes qui doivent produire une déclaration mensuelle ou trimestrielle devront être produites dans le mois qui suit la fin de la période de déclaration. Des pénalités et intérêts au taux prescrit seront imposés à partir de la date d'exigibilité de la déclaration sur la taxe impayée.

Les demandes de remboursement de TPS seront également effectuées dans la déclaration périodique de la personne enregistrée. Les demandes de remboursement en suspens donneront droit à un intérêt sur le remboursement à partir du 21e jour suivant la date de réception de la déclaration par Revenu Canada.

3. Définition de l'assiette de la taxe

La TPS s'appliquera à une assiette très large comprenant la vaste majorité des produits et services consommés au Canada.

Cette section décrit les principales catégories de produits et services détaxés ou exonérés de la TPS. Certaines exonérations supplémentaires au titre des fournitures faites par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et des organismes du secteur public, sont décrites aux sections 8 et 9.

Dans le cas des articles détaxés, aucune taxe ne s'appliquera à la fourniture du produit ou du service – c'est-à-dire qu'une taxe de «taux nul» s'appliquera à la fourniture. Les vendeurs pourront néanmoins demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de toute la taxe payée sur les achats relatifs à leurs fournitures détaxées.

Les fournitures exonérées ne seront pas non plus assujetties à la taxe au moment de la vente. Par contre, les vendeurs ne pourront demander de crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les achats relatifs à ces fournitures.

3.1 Articles détaxés

a) Produits alimentaires de base

(i) Généralités

En décembre 1987, le gouvernement avait indiqué que les produits alimentaires de base ne seraient pas inclus dans l'assiette de la nouvelle taxe de vente. Cette décision était conforme à l'opinion générale des Canadiens, selon laquelle les aliments de base ne devraient pas être taxés.

Conformément à cet engagement, les produits alimentaires de base – c'est-à-dire la très grande majorité des aliments vendus afin d'être préparés et consommés à la maison – seront détaxés dans le système de TPS. Cependant, conformément à leur traitement actuel, les boissons gazeuses, les bonbons et les confiseries, ainsi que les grignotines resteront taxables, ce qui nécessitera des définitions permettant de différencier ces produits des aliments de base.

Une différenciation de ce genre est un exercice fondamentalement difficile. Peu importe la façon dont les lignes de démarcation sont établies, la grande diversité des produits alimentaires rend pratiquement impossible l'élimination de toutes les anomalies auxquelles on peut penser.

Par conséquent, aux fins de la TPS, les définitions des boissons gazeuses, des bonbons et confiseries, ainsi que des grignotines, seront à peu près les mêmes que

celles qui sont actuellement prévues dans la *Loi sur la taxe d'accise*. Elles sont résumées ci-après.

Boissons gazeuses et boissons du même genre:

- boissons gazeuses;
- certaines boissons non gazeuses au jus de fruits contenant moins de 25 pour cent de jus de fruits en volume; et
- boissons de malt non alcoolisées.

Bonbons et produits de confiserie:

- tablettes de chocolat;
- gomme à mâcher;
- barbe-à-papa; et
- autres genres de bonbons.

Grignotines:

- croustilles de pommes de terre, maïs soufflé, croustilles au fromage et produits du même genre;
- noix et graines salées;
- produits de granola (autre que les céréales pour petit déjeuner);
- mélanges de graines, de noix et de fruits séchés à grignoter;
- glaces et eau glacées arômatisées;
- portions individuelles préemballées de crème-glacée, de sorbet, de yogourt congelé, de pouding congelé et produits similaires;
- grignotines à base de fruits telles que tablettes, pastilles et roulés aux fruits; et
- portions individuelles préemballées de gâteaux, de biscuits ou de pâtisseries.

(ii) Repas au restaurant et «prêt-à-manger»

Les repas au restaurant et le «prêt-à-manger» ou aliments à emporter ne sont pas des produits d'épicerie. Ils seront, par conséquent, inclus dans l'assiette de la TPS.

Ce régime est conforme à celui qui s'applique en vertu de la plupart des taxes provinciales de vente.

Par conséquent, comme pour les boissons gazeuses, les grignotines, les bonbons et la confiserie, des définitions deviennent nécessaires pour établir la distinction entre cette catégorie d'articles taxables et les produits d'alimentation de base. Là encore, certaines questions de définition forcément difficiles se posent, notamment lorsqu'on songe à la variété de ces produits et au large éventail d'établissements qui les vendent.

Par exemple, est-ce qu'un plat entièrement préparé, chaud et prêt à déguster acheté dans un établissement de mets à emporter, mais consommé à la maison, est un produit d'épicerie? Si le même établissement offre à la clientèle la possibilité de consommer sur place un mets identique, sans service supplémentaire, la nature du produit a-t-elle changé? Étant donné qu'il ne semble pas exister de différence appréciable entre les deux produits, la même règle devrait s'appliquer à tous les deux aux fins de la TPS. Dans ce cas, les deux devraient être taxables.

Les provinces sont confrontées bien souvent aux mêmes questions lorsqu'elles essaient de faire la différence entre les repas au restaurant et les aliments à emporter, d'une part, et les produits alimentaires de base, d'autre part, pour appliquer leur taxe de vente. À cet égard, une caractéristique commune à bien des taxes provinciales de vente, est l'utilisation de seuil minimum pour les factures de restaurant, en-dessous duquel aucune taxe n'est facturée. Ces seuils varient sensiblement selon les provinces – allant d'un dollar au Nouveau-Brunswick à six dollars au Manitoba. Cependant, dans le système de TPS, l'utilisation d'un seuil minimum poserait d'importantes difficultés.

En premier lieu, étant donné que les seuils minimum provinciaux varient au niveau de leur montant et de leur application, en règle générale, les seuils fédéral et provinciaux différeraient. L'existence de deux seuils différents serait une source de complexités considérables pour les vendeurs, notamment lorsqu'il s'agit de petites entreprises.

En deuxième lieu, un seuil minimum fédéral ne serait pas compatible avec les systèmes comptables abrégés qui, en pratique, sont nécessaires pour réduire le fardeau d'observation des petites entreprises, comme les dépanneurs et les épiceries, qui vendent à la fois des produits alimentaires de base détaxés en même temps que d'autres produits taxables. Grâce à ces méthodes comptables abrégées, les petites entreprises qui vendent à la fois des articles taxables et détaxés au niveau fédéral n'auront pas à déterminer le caractère taxable de chaque vente au niveau provincial et fédéral, à la caisse enregistreuse. Elles pourront plutôt déterminer la taxe fédérale sur leurs ventes en fonction de leurs registres d'achats. (Ces règles sont décrites en détail à la section 4.)

Des systèmes comptables abrégés offrent en fait l'avantage d'éliminer le calcul de la TPS au niveau de la caisse enregistreuse, mais ils obligent à connaître le statut fiscal de chaque article avant sa vente. Cela est incompatible avec l'utilisation de seuil minimum qui, par nature, implique que le statut fiscal de l'article peut être

déterminé uniquement au moment de la vente, quand le total de la facture est connu.

Pour ces raisons, un seuil minimum pour les repas pris au restaurant et les autres repas préparés, dans le système de TPS, ne semble pas offrir une solution pratique.

Deux autres possibilités sont décrites ci-après pour l'incorporation, dans l'assiette de la TPS, des repas au restaurant et du prêt-à-manger. Elles diffèrent principalement au niveau du compromis qu'elles représentent entre la simplicité pour les vendeurs et la cohérence des règles appliquées à des produits alimentaires similaires.

La première option consiste à se baser principalement sur la nature du vendeur – l'établissement lui-même – pour déterminer le statut fiscal de la vente; en ce sens, cette méthode est analogue à celle généralement utilisée par les provinces pour leurs taxes de ventes. La deuxième option, par contre, dépend uniquement de la nature du produit vendu pour en définir son statut fiscal. Dans cette deuxième option, une liste déterminerait précisément les produits alimentaires préparés qui seraient taxés, peu importe le genre d'établissement qui vend ces produits.

Les deux options atteignent des objectifs fondamentaux, encore que ce soit par des moyens différents: en premier lieu, alors que les repas au restaurant et le prêt-à-manger sont incorporés à l'assiette de la taxe, les produits alimentaires de base restent détaxés; en second lieu, les deux options maintiennent l'équité concurrentielle entre les entreprises qui sont les plus directement en concurrence.

Avant de prendre une décision définitive sur l'option qui représente le moyen le plus pratique d'appliquer la TPS aux repas au restaurant et au prêt-à-manger, le gouvernement sollicitera l'avis de l'industrie de la restauration et du secteur des produits alimentaires.

Option 1: Statut fiscal fondé sur la nature de l'établissement

D'après cette méthode, les repas au restaurant et le prêt-à-manger pourraient relever de trois catégories, selon qu'ils sont vendus dans un établissement de restauration, un établissement combinant restauration et épicerie ou une épicerie. Les définitions de ces trois catégories d'établissements dépendent elles-mêmes de la proportion de leurs ventes qui consistent en *aliments préparés*. Aux fins de la TPS, les aliments préparés seraient définis de manière à inclure:

- les aliments chauds;
- les salades préparées;
- les sandwiches;
- les assiettes d'aliments assorties, comme les plateaux de fromage;

- les cornets de crème glacée, les sundaes et les produits du même genre en portions individuelles dispensés sur les lieux;
- les boissons dispensées sur lieux; et
- les produits de boulangerie-pâtisserie sucrés.

Ventes des établissements de restauration

Les établissements de restauration seraient définis de manière à inclure tout établissement **dont la totalité ou presque des ventes consiste en aliments préparés** ou en produits alimentaires autrement taxables (par exemple, bonbons, boissons gazeuses ou grignotines).

Tout établissement qui relèverait de la définition d'un établissement de restauration **serait taxable sur toutes ses ventes d'aliments et de boissons**. La seule exception concernerait les aliments présentés sous une forme qui ne se prête manifestement pas à une consommation immédiate – par exemple, un sac de grains de café – et qui seraient détaxés, même s'ils étaient vendus par un établissement de restauration.

Grâce à cette méthode, les établissements qui vendent des repas de restaurant ou du prêt-à-manger et qui sont le plus directement en concurrence entres eux, seraient soumis aux mêmes règles.

Cette catégorie d'établissements comprendrait les restaurants à proprement parler, les établissements à débit rapide et de prêt-à-manger, les établissements vendant des mets à emporter, les cafétérias, les pubs, les centres de congrès, les comptoirs servant des repas, les cantines mobiles, les casse-croûtes, les machines distributrices, les services de traiteur ou les installations à partir desquelles des aliments et des boissons sont dispensés lors d'une exposition, d'une foire ou d'une manifestation sportive.

Ventes d'établissements mixtes de vente au détail/ restauration

Cette catégorie serait définie de manière à inclure les établissements qui dispensent des boissons sur place et où les ventes d'aliments et de boisson préparés, ainsi que d'autres produits alimentaires taxables, représentent la majorité de leurs ventes totales d'aliments et de boissons.

À la différence des établissements de restauration, dont toutes les ventes de produits alimentaires seraient taxables, les établissements qui relèveraient de la deuxième catégorie **seraient taxables uniquement sur leurs ventes d'aliments préparés**, c'est-à-dire sur:

- les aliments chauds;
- les salades préparées;

- les sandwiches;
- les assiettes d'aliments assortis, comme les plateaux de fromage;
- les cornets de crème glacée, sundaes et produits similaires en portions individuelles dispensés sur les lieux;
- les boissons dispensées sur les lieux; et
- les produits de boulangerie-pâtisserie sucrés.

En appliquant la taxe à ces produits, cette méthode tient compte du fait que les entreprises de cette catégorie font concurrence aux restaurants et autres établissements de restauration. Cependant, pour tenir compte du fait qu'elles concurrencent également les épiceries et les autres magasins de détail, leurs ventes de produits alimentaires – c'est-à-dire de produits d'alimentation de base – resteraient détaxées.

Ventes des magasins d'alimentation

Cette catégorie comprendrait les magasins de détail qui ne dispensent pas de boissons sur les lieux ou dont les ventes d'aliments préparés et de produits alimentaires autrement taxables constituent moins de 50 pour cent de leurs ventes totales d'aliments. Cela comprendrait par exemple, la plupart des magasins d'alimentation et magasins de détail du même genre. Afin de réduire les iniquités concurrentielles entre ces entreprises et les véritables établissements de restauration, les premières seraient taxables sur la plupart de leurs ventes d'aliments préparés, conformément à la définition précédente. Cependant, à la différence des établissements mixtes d'épicerie-restauration, ces entreprises ne seraient pas taxables sur leurs ventes de produits de boulangerie-pâtisserie sucrés. Par conséquent, les muffins, beignets, gâteaux, tartes et produits du même genre seraient détaxés.

Option 2: Statut fiscal fondé uniquement sur la nature du produit

La solution de rechange à une méthode fondée sur la nature de l'établissement consiste à établir une liste d'aliments préparés qui seraient taxables, peu importe le genre d'établissement qui les vendrait. D'après cette deuxième alternative, les produits suivants seraient assujettis à la TPS dans tous les cas:

- les repas préparés vendus à prix unique;
- les aliments chauds;
- les salades préparées;
- les sandwiches;

- les assiettes d'aliments assorties, comme les plateaux de fromage;
- les cornets de crème glacée, les sundaes et les produits analogues en portions individuelles dispensés sur les lieux;
- les boissons dispensées sur les lieux; et
- les portions individuelles de gâteaux, de tartes ou d'autres pâtisseries.

Résumé des deux options

La première option permet d'appliquer un régime cohérent aux ventes de tous produits d'alimentation dans un restaurant – elles sont toutes taxables. L'application de la taxe serait donc extrêmement simple pour ces établissements. L'inconvénient tient aux différences mineures qui se produiraient dans le traitement de produits analogues, selon la nature de l'établissement où ils seraient vendus.

La deuxième option éliminerait ces anomalies mineures parce que les produits définis comme des aliments préparés seraient toujours taxables, peu importe la nature de l'établissement qui les vend. Par contre, cette option serait quelque peu moins directe pour les consommateurs et pourrait entraîner certaines complications pour les établissements de restauration qui voudraient se conformer à la taxe, en les obligeant à faire la distinction entre les ventes taxables et les ventes détaxées.

iii) Exceptions à la taxation des repas préparés

Peu importe l'option choisie pour les repas préparés, les services alimentaires suivants seront **exonérés** de la TPS:

- **les services alimentaires compris dans les frais de base exigés pour des logements exonérés**. Par conséquent, la taxe ne s'appliquera pas aux services de repas servis aux résidents d'une maison de repos, d'une résidence universitaire ou d'une pension;
- **les programmes de services alimentaires assurant tous les repas au cours d'une période continue d'au moins un mois**. D'après cette disposition, par exemple, les étudiants à l'université qui ne vivent pas sur le campus bénéficieraient du même régime que les étudiants vivant en résidence universitaire, s'ils achetaient des programmes de services alimentaires de ce genre.
- **les repas préparés servis dans une école élémentaire ou secondaire**, autre que les repas fournis par un service de traiteur à des réceptions privées, des réunions ou autres occasions ou manifestations du même genre qui se déroulent à l'école.

- **les repas préparés fournis par des cantines mobiles ou des programme du même genre** offerts par un organisme de charité ou un organisme sans but lucratif, afin d'apporter des repas à domicile aux personnes âgées, aux infirmes ou aux handicapés; et

- **les aliments et boissons fournis par un organisme de charité ou un organisme sans but lucratif pour soulager la pauvreté ou la souffrance**.

b) Produits agricoles et produits de la pêche

La façon la plus simple d'exclure les produits alimentaires de base de l'assiette de la taxe consiste à leur appliquer un taux de taxation nul dans tout le processus de production et de distribution. Ainsi, les ventes de produits agricoles, d'animaux de ferme, de poissons frais et autres fruits de mer seront détaxés dans le cadre de la TPS.

Cette détaxation bénéficiera à toutes les ventes de produits frais des agriculteurs et des pêcheurs, à de rare exceptions près. Les ventes de produits agricoles et de produits de la pêche qui seront taxables comprendront:

- les fleurs, le feuillage ou les arbres coupés;
- les plantes à repiquer, le gazon (tourbe) et les arbres sur pied;
- la terre et les additifs au terreau;
- les semences et les engrais naturels, sauf lorsqu'ils sont vendus en gros;
- les appâts;
- le bois;
- les chevaux;
- la laine, sauf lorsqu'elle est brute; et
- les fourrures et peaux d'animaux.

c) Médicaments sur ordonnance

La vente de médicaments sur ordonnance est réglementée à la fois par le gouvernement fédéral et par les provinces. En fait, la législation fédérale établit des normes qui spécifient les médicaments vendus sur ordonnance dans tout le Canada. Les provinces peuvent, si elles le désirent, exiger que d'autres médicaments soient vendus sur ordonnance dans leurs juridictions.

Les médicaments suivants, qui doivent être vendus sur ordonnance d'après la loi fédérale, seront détaxés sous la TPS:

- tout médicament contenant une substance visée à l'annexe F du règlement sur les aliments et drogues et dictée en application de la *Loi sur les aliments et drogues*;
- tout médicament visé à l'annexe D et tout médicament ou substance visé à l'annexe G de la *Loi sur les aliments et drogues*; et
- à certaines exceptions près, tout médicament contenant une substance décrite à l'annexe de la *Loi sur les stupéfiants*.

Un certain nombre de médicaments qui ne nécessitent pas une ordonnance d'après la législation fédérale, mais qui servent à traiter un état menaçant pour le patient sont actuellement exonérés de la taxe fédérale de vente. Même s'ils ne sont pas vendus sur ordonnance, ces médicaments ou substances seront détaxés sous la TPS. Il s'agit des produits suivants:

- digoxine
- digitoxine
- deslanoside
- tétranitrate d'érythrol
- dinitrate d'isosorbide
- trinitrate de glycéryle
- prénylamine
- quinidine et ses sels
- aminophylline
- oxtriphylline
- théophylline
- aminoacétate calcique de théophylline
- aminoacétate sodique de théophylline
- oxygène à usage médical
- épinéphrine et ses sels.

Outre les médicaments figurant sur cette liste, les médicaments et substances destinés aux humains et vendus sur l'ordonnance d'un professionnel de la santé autorisé à rédiger des prescriptions seront détaxés. Par conséquent, toutes les ventes de médicaments sur ordonnance destinés à la consommation humaine, et pas uniquement les médicaments qui doivent être vendus sur ordonnance d'après la loi fédérale, seront détaxés lorsqu'ils sont vendus au consommateur final.

Les médicaments destinés à la consommation animale prescrits par les vétérinaires seront assujettis à la TPS.

Mécanisme d'exclusion des médicaments sur ordonnance de l'assiette de la TPS

Les médicaments qui, conformément à la loi fédérale, doivent être vendus sur ordonnance, ainsi que les autres produits spécifiés dans la liste précédente et ne nécessitent pas d'ordonnance, seront détaxés dans toute la chaîne de production et de distribution. Par conséquent, les établissements, comme les hôpitaux publics et privés, pourront acheter les médicaments d'ordonnance en grande quantité sans payer de taxe. Les autres médicaments seront taxables tout au long du circuit de production et de distribution mais, lorsqu'ils seront prescrits par un professionnel de la santé, ils seront vendus hors taxe au niveau du détail (un crédit pour taxe sur intrants permettant d'éliminer la taxe payée aux paliers antérieurs).

d) Appareils médicaux

Les appareils médicaux détaxés en vertu de la TPS seront, pour l'essentiel, les mêmes que ceux qui sont exonérés à l'heure actuelle de la taxe fédérale de vente.

Ainsi, les principales catégories d'appareils médicaux détaxés comprendront:

- les cannes, béquilles, fauteuils roulants, rampes et aides du même genre à la mobilité des handicapés;
- les yeux, dents et membres artificiels et les supports orthopédiques;
- les prothèses médicales et chirurgicales, y compris les implants chirurgicaux, ainsi que les articles pour iléostomie, colostomie et articles du même genre destinés à être portés par une personne;
- les lits d'hôpitaux;
- les appareils de respiration artificielle destinés aux personnes souffrant de troubles respiratoires;
- les appareils auditifs et aides à la parole;
- les lunettes et les verres de contact sur ordonnance;
- les diverses fournitures pour diabétiques;
- des appareils choisis, conçus spécialement pour les aveugles ainsi que pour les malentendants ou les personnes ayant des problèmes d'élocution; et
- les appareils conçus spécialement à l'usage des handicapés pour leur permettre de se servir d'équipement ménager ou de bureau, ainsi que d'automobiles.

De plus, les achats de pièces de rechange exclusivement utilisées dans un appareil médical détaxé et les frais d'installation ou de réparation d'appareils médicaux (y compris les pièces fournies en même temps que le service de réparation) seront détaxés.

3.2 Fournitures exonérées

a) Services de santé

À toute fin pratique, les services de santé seront exonérés de la TPS. Ils relèvent de deux grandes catégories.

i) Services de santé en établissement

Les services de santé fournis par un hôpital public ou privé, un foyer ou une maison de repos ou une installation qui offre des services du même genre aux enfants ou aux personnes souffrant de troubles mentaux seront tous exonérés. Les définitions de ces services seront basées sur celles que contient la *Loi canadienne sur la santé* et ses *règlements* d'application pour les services hospitaliers, les soins intermédiaires en maison de repos et les soins de santé en résidence pour adulte. De plus, les services infirmiers privés fournis à ces établissements ou à des particuliers, à domicile, seront exonérés.

L'exonération des services de santé s'appliquera aux frais facturés par des établissements de soins de santé à leurs patients ou résidents afin de défrayer le logement, les repas et les services de santé et de soins personnels. Seront également exonérées les fournitures d'équipement médical par des établissements de soins de santé (par exemple, la location de machines à dialyse). Les autres services qui seront facturés séparément par ces établissements et qui ne se rattacheront pas aux soins de santé (par exemple les frais de stationnement et les repas servis aux visiteurs dans une cafétéria) seront taxables de la façon normale.

ii) Praticiens de la santé

D'après la Constitution canadienne, les soins de santé au Canada sont du ressort des provinces. Par conséquent, la participation aux régimes provinciaux d'assurance-santé a servi de base à l'exonération des praticiens de la santé qui était proposée dans le Livre blanc – dans la mesure où les services d'un praticien sont payés dans le cadre d'un régime provincial d'assurance-santé, ils devaient être exonérés de la nouvelle taxe. Ce régime sera maintenu avec la TPS. Cependant, les principes exposés dans le Livre blanc seront modifiés de manière à rendre les exonérations des services fournis par des praticiens de la santé plus cohérentes d'une province à l'autre et de réduire les problèmes d'observation pour les praticiens dont les services ne sont que partiellement assurés par un régime

provincial d'assurance-maladie (par exemple, lorsque le régime prévoit un maximum par visite ou par année).

Plus précisément, la prestation de services de santé sera élargie de façon que la liste suivante des services de santé soit exonérée dans toutes les juridictions au Canada, peu importe qu'il soit ou non assuré par un régime provincial d'assurance-maladie:

- les services d'un médecin, sauf dans le cas de la chirurgie plastique faite uniquement au choix du patient;
- les services dentaires, sauf pour les services dentaires de nature esthétique faits uniquement au choix du patient;
- les services d'optométrie;
- les services chiropractiques;
- les services ostéopatiques;
- les services de physiothérapie; et
- les services de chiropodie et de podiatrie.

Tous ces services sont financés, en totalité ou en partie, par des régimes d'assurance-santé dans deux ou plusieurs provinces.

Un praticien de la santé devra généralement détenir une licence ou un autre titre agréé l'autorisant à pratiquer dans la juridiction pour que ses services soient exonérés de la TPS. Dans l'éventualité ou aucune exigence d'obtention d'une licence ou d'un titre agréé n'existe pour la profession dans une province particulière, le praticien devra, pour être admissible à l'exonération, démontrer qu'il possède des qualifications équivalentes à celles qui sont requises dans d'autres provinces où l'obtention d'une licence ou d'un titre équivalent est nécessaire.

b) Services d'enseignement

L'exonération des services d'enseignement relèvera des catégories suivantes:

(i) Écoles élémentaires et secondaires

Les écoles élémentaires et secondaires qui relèvent des divers conseils ou commissions scolaires placés sous l'autorité provinciale, ainsi que les écoles élémentaires et secondaires privées et sans but lucratif qui suivent les programmes d'études approuvés de la province n'auront pas à facturer la taxe sur les services d'enseignement qu'elles dispensent aux élèves de l'élémentaire et du secondaire. Les cours dispensés hors programme afin de fournir un enseignement en langue seconde dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada seront

également exonérés. Ces exonérations s'appliqueront également aux activités scolaires qui sont organisées au profit des élèves de l'élémentaire et du secondaire.

De plus, les cours d'un précepteur privé qui enseigne une matière requise dans un cours inscrit au programme d'une école élémentaire ou secondaire approuvé par la province seront exonérés. Cela comprendra les services d'un précepteur dans un programme d'enseignement sanctionné par crédit, pour des cours inscrits au programme provincial.

(ii) Collèges et universités à financement public

Les collèges et universités à financement public seront exonérés à l'égard des cours qu'ils dispensent et qui peuvent être suivis pour obtenir un crédit menant à l'obtention d'un diplôme ou d'un degré, peu importe que ces cours soient dispensés dans le cadre de leur programme régulier à temps plein ou dans le cadre d'éducation permanente ou d'éducation des adultes. De plus, ces établissements ne seront pas tenus de facturer la taxe sur les cours offrant un enseignement en langue seconde dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada, que ces cours soient ou non dispensés dans le cadre d'un programme sanctionné par un degré.

(iii) Cours d'accès à une profession ou à un métier réglementé

Beaucoup d'organismes professionnels sont habilités par la loi à réglementer la pratique de leur profession ou métier. Les cours ou les examens offerts ou exigés par ces organismes dans le but d'obtenir, de conserver ou d'améliorer un agrément professionnel requis pour la pratique de ces professions ou métiers, seront exonérés. Par conséquent, les cours d'admission au barreau, par exemple, qui sont dispensés par le barreau d'une province seront exonérés.

(iv) Cours dans une école professionnelle ou école de langue privée

Les cours faisant partie d'un programme qui permettent aux élèves d'acquérir ou de développer des compétences professionnelles seront exonérés lorsqu'ils sont dispensés par des établissements ou des organismes mis sur pied et exploités principalement dans les but de fournir ces services. Cela comprend les écoles privées de secrétariat ou de commerce.

Pour être exonérés, les cours devront être conçus principalement en vue de développer les aptitudes professionnelles, et s'inscrire dans le cadre d'un programme menant à l'obtention d'un diplôme ou d'un certificat de compétence analogue à ce que délivrent les collèges communautaires ou les établissements du même genre. Par conséquent, en règle générale, les cours et la formation dispensés pour des activités sportives, récréatives ou culturelles, comme la danse, le patinage, la dégustation des vins, la cuisine, la voile ou la natation, seront taxables.

Les établissements ou organismes dont la fonction consiste principalement à fournir des cours en langue seconde dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada seront également exonérés.

Les exonérations précédentes se limitent au service d'enseignement. Les autres fournitures des établissements d'enseignement, comme les ventes faites dans leurs librairies ou les services de stationnement, seront assujetties aux règles normales.

c) Services de garderie

Les services de garderie fournis sur une base non lucrative, commerciale ou publique seront exonérés. Cela comprendra les services dont le but principal est de fournir des soins et une surveillance à des enfants de moins de 14 ans pendant une période qui est normalement de moins de 24 heures par jour. Cette exonération comprendra les services rendus de manière informelle dans une résidence privée et ceux qui sont dispensés dans des centres agréés par une province. L'exonération visera aussi les services de pré-maternelles ou de jardins d'enfants et les programmes offerts après les cours par les écoles, les centres communautaires et les camps de jour.

d) Services d'aide juridique

Les services juridiques dispensés dans le cadre d'un programme d'aide juridique agréé par une province seront exonérés. L'exonération visera les paiements faits par le client au titre des services d'aide juridique et les sommes versées par une société d'aide juridique à un avocat privé au titre de ses services juridiques.

4: La TPS et la petite entreprise

Les règles fondamentales de fonctionnement de la TPS présentent un certain nombre de caractéristiques importantes pour toutes les entreprises car elles réduisent le fardeau d'observation qui, par ailleurs, aurait pu être attribuable à la TPS. Par exemple, les exigences de documentation ont été conçues de manière à modifier le moins possible les pratiques commerciales existantes. La plupart des documents qui serviront à justifier les demandes de crédit pour taxe sur intrants seront les reçus et les factures que les entreprises sont déjà tenues de conserver aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En conséquence, pour les entreprises qui effectuent uniquement des achats et des ventes taxables l'observation de la TPS sera simple puisqu'elles pourront calculer la taxe au moyen des systèmes comptables existants.

Le gouvernement est néanmoins conscient du fait que les petites entreprises peuvent disposer de ressources administratives plus limitées que celles de leurs concurrents plus importants. De plus, la nouvelle taxe risque de rendre les choses plus complexes pour certaines petites entreprises – en particulier pour celles qui vendent à la fois des articles taxables et des produits alimentaires de base détaxés au niveau du détail.

Aussi, plusieurs mesures spéciales seront-elles adoptées afin de réduire davantage le fardeau d'observation des petites entreprises et de régler plus particulièrement les problèmes qui risqueraient autrement de se poser au petit détaillant de produits alimentaires. Ces mesures comprennent:

- un seuil de petit commerçant de $30,000 au-dessous duquel les vendeurs ne seront pas tenus d'être enregistrés ou de percevoir et de remettre la TPS – ce qui dispensera un grand nombre de petites entreprises de fonctionner sans avoir à appliquer la TPS;

- un rapport annuel facultatif s'accompagnant de versements trimestriels pour les personnes enregistrées dont les ventes annuelles sont inférieures à $500,000 – ce qui réduira la fréquence des calculs de taxe à remettre par les petites entreprises;

- des méthodes comptables abrégées pour les entreprises qui vendent à la fois des produits taxables et des produits d'alimentation de base détaxés au niveau du détail; et

- des frais d'administration accordés aux petites entreprises pour compenser leurs coûts d'observation.

Ces mesures spéciales permettront de réduire au minimum le fardeau d'observation lié à l'application de la TPS. Chaque mesure est décrite plus en détail dans la suite de ce chapitre.

4.1 Seuil de petit commerçant

Le seuil de petit commerçant de $30,000 évitera aux très petites entreprises de voir s'alourdir leur fardeau d'observation suite à l'entrée en vigueur de la TPS.

Sera petit commerçant toute personne qui tire des recettes annuelles de $30,000 ou moins provenant de fournitures taxables ou détaxées. Les petits commerçants ne seront pas tenus de s'enregistrer auprès de Revenu Canada, ni de percevoir et de remettre la TPS sur leurs ventes; ils ne pourront pas non plus demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur leurs achats. Ils pourront en fait mener leurs activités hors du champs d'application de la TPS.

L'exonération de petit commerçant ne s'appliquera pas aux ventes d'immeubles. Les reçus de ventes immobilières (bien meuble ou immeuble) ne seront pas utilisés pour déterminer si le vendeur est admissible comme petit commerçant.

Les petites entreprises qui vendent directement au consommateur final bénéficieront du seuil de petit commerçant. Cependant, certains petits commerçants qui vendent surtout à des personnes enregistrées – c'est-à-dire à d'autres entreprises qui demandent des crédits pour taxe sur intrants – pourraient préférer s'enregistrer. Autrement, elles seraient désavantagées par rapport aux entreprises concurrentes plus importantes car l'impossibilité de demander un crédit pour taxe sur intrants répercuterait la taxe sur leurs ventes à leurs propres clients commerciaux. Pour tenir compte de la situation de ces vendeurs, les personnes admissibles à l'exonération de petit commerçant pourront, à leur choix, demander à être enregistrées aux fins de la TPS. Pour que sa demande soit acceptée, le demandeur devra effectivement exercer une activité commerciale, ce qui constitue une condition normale.

Un petit commerçant qui choisit de s'enregistrer aux fins de la TPS sera tenu de respecter ce choix jusqu'à la fin de l'exercice au cours duquel le choix a été fait, ainsi que pendant l'exercice suivant, ou jusqu'à ce qu'il cesse d'exercer une activité commerciale, la première des deux dates étant retenue.

L'exonération de petit commerçant s'appliquera également aux fournitures faites par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif, des organismes choisis du secteur public et les gouvernements. L'application de ce seuil aux organismes de charité et aux organismes sans but lucratif est décrite plus en détail à la section 8.

4.2 Déclarations annuelles accompagnées de versements trimestriels

En général, les personnes enregistrées dont les ventes ne dépasseront pas $6 millions par année devront produire des déclarations sur une base trimestrielle ou, à leur choix, sur une base mensuelle. Cependant, les vendeurs qui ne tirent pas plus de $500,000 de recettes annuelles de fournitures taxables et détaxées auront la possibilité, au début de chaque exercice, de choisir de produire leurs

déclarations sur une base annuelle et de verser quatre acomptes provisionnels de taxe pendant l'année.

Le calendrier de versements et de déclarations des vendeurs qui choisiront cette option sera le suivant:

- les acomptes trimestriels seront exigibles au plus tard le dernier jour de chaque trimestre de l'exercice; et

- la déclaration annuelle permettant de faire le rapprochement entre les versements trimestriels et la taxe à payer par la personne enregistrée pour l'exercice devra être produite dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

Les personnes enregistrées qui choisiront de produire une déclaration annuelle pourront déterminer leurs acomptes provisionnels à verser chaque trimestre, selon l'une des deux méthodes suivantes:

- En premier lieu, les personnes enregistrées pourront baser leurs acomptes provisionnels sur la taxe nette payable l'année précédente. Cette méthode éliminera les incertitudes pour les vendeurs puisque, comme c'est le cas avec la *Loi de l'impôt sur le revenu*, aucune pénalité ni intérêt ne s'appliquera si chaque acompte provisionnel est au moins égal au quart de la taxe nette totale à payer l'année précédente; et

- En second lieu, les personnes enregistrées pourront, si elles le souhaitent, verser des acomptes provisionnels basés sur leurs ventes estimatives pour l'année. Comme dans le cas de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des pénalités et des intérêts s'appliqueront à l'égard d'acomptes tardifs ou insuffisants. Les personnes enregistrées obtiendront également des intérêts sur les paiements en trop, mais ces intérêts serviront uniquement à réduire les pénalités et intérêts imposés sur les versements tardifs ou insuffisants pendant l'année.

Les personnes enregistrées pourront également réduire leurs acomptes provisionnels en cours d'année, si leur situation évolue et que leur taxe nette à payer pour l'année est moins élevée qu'ils ne l'avaient prévue initialement. Tel serait le cas si le volume des ventes diminuait, ou si un achat d'immobilisation imprévu donnait lieu à un important crédit pour taxe sur intrants.

Enfin, les personnes enregistrées ne seront pas tenues de verser des acomptes provisionnels trimestriels pendant une année au cours de laquelle la somme de leurs acomptes provisionnels serait inférieure à $1,000.

Au cours de l'année de mise en oeuvre de la TPS, les personnes enregistrées qui choisiront cette option seront, par nécessité, obligées de baser leurs acomptes provisionnels sur une estimation. Afin de rendre la transition aussi simple que possible, on permettra aux vendeurs, pour la première année, de se fonder sur un pourcentage prescrit de leurs ventes totales pour le dernier exercice se terminant avant 1991 pour calculer leurs acomptes provisionnels. Aucune pénalité ni intérêt ne sera imposé si chaque acompte provisionnel versé est égal à au moins un quart de ce montant. Les personnes enregistrées pourront cependant verser des acomptes

provisionnels moins élevés si elles le désirent. Dans ce cas, ils subiront des pénalités et des intérêts uniquement si la base d'acomptes provisionnels qu'ils choisissent se révèle inférieure à 75 pour cent de la taxe nette à remettre pour la première année d'application du nouveau système.

Le traitement général quant à la période de transition sera adéquatement adapté aux entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

4.3 Méthodes comptables abrégées

Il sera facile de se conformer à la TPS pour les personnes enregistrées qui effectuent uniquement des achats taxables et des ventes taxables. Ces vendeurs pourront calculer la TPS perçue sur leurs ventes directement à partir des factures ou des reçus de caisses enregistreuses. Le calcul de la TPS due sur les ventes sera également relativement simple pour les entreprises qui effectuent à la fois des ventes taxables et des ventes détaxées, si elles disposent de caisses enregistreuses un tant soit peu perfectionnées.

Cependant, l'interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales risque de rendre les choses plus complexes à la caisse pour certains petits détaillants qui vendent à la fois des articles taxables et des produits d'alimentation de base détaxés et qui ne disposent pas d'un équipement perfectionné au point de vente.

Dans ces entreprises, les caissières devraient, en l'absence de mesures de simplification, déterminer le statut fiscal de chaque article vendu en regard à la fois de la taxe fédérale et de la taxe provinciale. De plus, les caisses enregistreuses devraient être modifiées de manière à pouvoir tenir compte des deux systèmes de taxe de vente.

Pour régler ce problème, on offrira deux méthodes comptables abrégées aux personnes enregistrées qui vendent à la fois des articles taxables et des produits d'alimentation de base détaxés au niveau du détail et qui tirent de ces ventes des recettes annuelles ne dépassant pas $2 millions.

Les vendeurs qui utiliseront l'une de ces deux méthodes n'auront pas à faire la différence entre les ventes d'articles taxables et les ventes de produits d'alimentation détaxés à la caisse. Ils détermineront plutôt la taxe sur leurs ventes à partir du statut fiscal de leurs achats de produits destinés à la revente.

De cette manière, les vendeurs qui utiliseront ces méthodes n'auront pas besoin d'appliquer la TPS au niveau de la caisse enregistreuse. C'est-à-dire que la personne à la caisse n'aura pas besoin de déterminer le statut de chaque article en regard de la taxe fédérale. Non seulement cela simplifiera sensiblement l'application de la taxe pour ces détaillants, mais les vendeurs ne seront pas obligés de modifier leurs caisses enregistreuses actuelles. Le gouvernement fournira aux vendeurs qui utiliseront ces méthodes comptables des affiches à placer dans leurs magasins qui indiqueront les catégories d'articles assujetties à la taxe.

Première méthode comptable abrégée

D'après cette méthode comptable abrégée, les détaillants détermineront la taxe nette due pour une période sur la base de leurs **achats** d'articles taxables destinés à la revente pendant la période.

La valeur taxable sera calculée à partir du prix de vente normal des articles taxables achetés pour revente par le détaillant. Par exemple, les détaillants se contentent bien souvent d'adopter le prix de détail suggéré par leur fournisseur, cette liste facile à identifier deviendrait alors la liste des «prix de vente normaux» pour l'application de cette méthode comptable. Dans d'autres cas, lorsque le détaillant détermine les prix de vente en appliquant une marge constante aux prix d'achat le calcul de la TPS sera tout aussi simple de par cette méthode comptable abrégée.

Évidemment, si le détaillant choisit de ne pas suivre les prix de ventes normaux – par exemple, en cas de solde – il devra se servir du prix de vente effectif.

La taxe à payer sur les ventes de services, par exemple les locations de cassettes magnétoscopiques, devra être calculée à part.

Pour calculer la taxe nette à remettre pour une période, il suffira de soustraire la valeur des crédits pour taxe sur intrants, telle que calculée normalement, de la taxe sur les ventes calculée à l'aide de cette méthode.

Étant donné que, dans ce système, la taxe sur les ventes sera fondée uniquement sur les achats d'articles taxables, les produits taxables détenus en inventaire au moment où le détaillant choisira d'utiliser cette méthode ne seront pas automatiquement assujettis à la taxe lors de leur revente. Pour tenir compte de ce fait, lorsqu'un détaillant choisira d'utiliser ce système, il sera tenu de remettre la TPS sur son inventaire d'articles taxables destinés à la revente, évalués à leur prix de vente normal. Pour faciliter cette transition, on permettra aux détaillants de remettre cette taxe en quatre versements égaux, pendant la première année d'application de ce système par le vendeur. Si le détaillant choisit ensuite de ne plus utiliser ce système, la taxe calculée sur le prix de vente normal de son inventaire d'articles taxables, au moment du changement, sera portée à son crédit à cette date.

Bien des vendeurs pourraient choisir d'adopter cette méthode comptable abrégée dès le début de l'application de la TPS. Comme l'indique la section 12, les entreprises auront droit, lors de l'instauration de la nouvelle taxe, à une ristourne de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants qui sera incorporée à leur inventaire au 1er janvier 1991. Pour simplifier encore les choses, on permettra aux détaillants utilisant cette méthode de ne pas s'occuper du versement de la TPS sur les stocks qu'ils détiendront à cette date, s'ils renoncent à demander une ristourne de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants sur l'inventaire en question. Par conséquent, ces détaillants n'auront pas à évaluer leurs inventaires au moment de l'instauration de la TPS. Ils auront cependant le droit de recevoir un crédit au titre

de la TPS sur leurs inventaires taxables, s'ils choisissent ultérieurement de ne plus utiliser cette méthode comptable abrégée.

Seconde méthode comptable abrégée

Un peu comme pour la première méthode comptable abrégée, les détaillants devront également, en vertu de la seconde méthode, estimer la taxe sur leurs ventes à partir de leurs registres d'achats, ce qui évitera bien des problèmes à la caisse.

Cependant, au lieu d'être basée sur les prix de vente effectifs appliqués par les détaillants aux articles taxables destinés à la revente, cette méthode sera basée sur une marge moyenne prescrite appliquée aux produits d'alimentation de base pour calculer la TPS sur les ventes. D'après cette méthode, le vendeur effectuera le calcul en trois étapes décrites ci-après.

- **Dans un premier temps**, il estimera les ventes de produits d'alimentation de base détaxés en multipliant ses achats de produits alimentaires par une marge prescrite.

- **Dans un deuxième temps**, il déterminera les ventes taxables en soustrayant l'estimation précédente des ventes de produits alimentaires de base détaxés de ses ventes totales pour la période.

- **Dans un troisième temps**, il multipliera cette estimation des ventes taxables par la fraction de la taxe (9/109e) afin de déterminer la taxe sur les ventes pour la période.

Le vendeur devra ensuite soustraire ses crédits pour taxe sur intrants de la taxe sur ses ventes de la façon normale et verser le solde à Revenu Canada. (Le calcul est illustré au tableau C.1).

Les personnes enregistrées qui se serviront de cette méthode pour calculer la taxe nette à verser pourront produire des déclarations trimestrielles ou, s'ils y sont admissibles, des déclarations annuelles accompagnées d'acomptes provisionnels trimestriels.

Étant donné que cette méthode fait appel à une marge prescrite sur les produits alimentaires de base détaxés pour calculer les ventes taxables, l'estimation de ces dernières sera exacte dans la mesure où la marge moyenne du vendeur sur les produits alimentaires sera à peu près équivalente au taux prescrit. Si, par contre, la marge moyenne d'un vendeur sur les produits en question est sensiblement différente de la marge prescrite, cette méthode pourrait entraîner une surestimation ou une sous-estimation de la taxe qui devrait être autrement versée sur les ventes d'articles taxables d'après un calcul normal de la taxe. Ce risque d'écart est particulièrement important dans le cas des vendeurs qui vendent une très forte proportion de produits alimentaires de base. À titre de précaution, on

fixera un maximum et un minimum applicables au montant de la taxe à payer sur les ventes d'articles taxables tel que déterminé par cette méthode.

Tableau C.1

Seconde méthode comptable abrégée offerte aux détaillants

	Achats destinés à la revente (TPS comprise)	Ventes (TPS comprise)
Effective	(en dollars)	
Produits alimentaires de base détaxés	50	
Produits taxables (détergents, etc.)	150	
Total	200	260
Calcul simplifié		
(1) Produits alimentaires achetés pour revente		50
(2) Marge prescrite (hypothétiques) sur produits alimentaires		1.2
(3) Égal: Ventes estimatives de produits alimentaires (1) × (2)		
(4) Ventes totales		260
(5) Ventes taxables estimatives (4) − (3)		200
(6) Taxe sur les ventes 9/109 × (5)		16.50

Enfin, à la différence de la première méthode, le calcul de la taxe sur les ventes, à l'aide de ce deuxième système comptable abrégé, assure que tous les articles taxables détenus en inventaire lorsque le détaillant commence à utiliser ce système, sont automatiquement soumis à la taxe lorsqu'ils sont vendus. Par conséquent, ce système dispense le détaillant de calculer à part et de verser la TPS sur le prix normal de vente de son inventaire. De même, lorsqu'un vendeur choisira de ne plus utiliser cette méthode comptable abrégée, il n'obtiendra aucun crédit au titre de la taxe sur son inventaire d'articles taxables au moment considéré.

En raison de ces règles, les détaillants qui choisiront cette méthode obtiendront une ristourne de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants sur les stocks qu'ils détiendront au 1er janvier 1991, et ce, de la façon normale.

Résumé des deux méthodes

Les méthodes comptables abrégées qui viennent d'être décrites devront être affinées. Le gouvernement consultera donc le milieu des petites entreprises et, en particulier, les petits détaillants de produits alimentaires de base, afin de mettre au point, dans tous ses détails, le fonctionnement des systèmes comptables abrégés. Le gouvernement sollicitera notamment leur avis sur:

- les mécanismes qui permettraient de simplifier le calcul des prix de vente normaux d'articles taxables par les détaillants;
- la valeur de la marge prescrite à appliquer aux produits alimentaires de base selon la seconde méthode, y compris l'opportunité d'appliquer plus d'un taux prescrit aux produits alimentaires (en fonction, par exemple, de la taille de l'entreprise); et
- l'application d'une méthode comptable abrégée aux vendeurs qui vendent à la fois des produits alimentaires de base et des aliments préparés taxables.

Cependant, lorsqu'on évaluera les modifications à apporter éventuellement aux méthodes comptables abrégées qui viennent d'être décrites ou, peut-être, l'opportunité d'adapter d'autres méthodes, il faudra peser avec soin les avantages de chaque nouvelle amélioration et le surcroît de complexité que cela pourrait entraîner pour les petits vendeurs.

Transition

Les entreprises dont les ventes dépassent $2 millions par an devront généralement se conformer à la taxe sans utiliser les méthodes comptables abrégées. Il existe cependant un certain nombre de magasins de taille moyenne qui vendent à la fois des articles taxables et des produits alimentaires détaxés et qui ne disposent pas de système perfectionné de caisse enregistreuse, comme des lecteurs électroniques. En conséquence, la mise en place de la TPS pourrait occasionner à ces entreprises des coûts de transition importants.

Pour tenir compte de cette situation, on permettra, jusqu'en 1993, à titre de mesure transitoire, d'utiliser ces méthodes comptables abrégées, moyennant une *autorisation préalable*, aux détaillants indépendants dont les ventes d'articles taxables et de produits alimentaires de base sont situées entre $2 millions et $6 millions par année ainsi qu'aux magasins de détail distincts d'une peresonne enregistrée qui vendent pour moins de $2 millions de ces articles par année.

Les détaillants en question pourront demander à utiliser les méthodes comptables abrégées au moment de leur enregistrement. Lorsqu'il sera clair que ces détaillants auraient autrement du mal à se conformer à la nouvelle taxe, ils pourront se servir de l'une des deux méthodes pendant les deux premières années d'application de la TPS. Cependant, les vendeurs de cette catégorie, s'ils choisissent la première méthode comptable abrégée, ne pourront éviter le calcul de la TPS à payer sur

leur inventaire en renonçant à leur rabais de TFV. Dans le cas de la seconde méthode, le taux de marge prescrit à utiliser par ces entreprises sera déterminé après consultation avec l'industrie.

Cette disposition permettra aux entreprises moyennes qui n'ont pas encore de système perfectionné de caisses enregistreuses de s'adapter sans heurts à la nouvelle taxe.

Le gouvernement apportera également des modifications temporaires à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à faciliter l'acquisition des moyens techniques permettant d'appliquer à la fois la TPS et les taxes provinciales sans avoir à utiliser les méthodes comptables abrégées. Tous les détaillants qui achèteront des articles spécifiés d'équipement électronique au point de vente et des systèmes connexes de contrôle des stocks avant 1993 pourront les amortir à 100 pour cent. Cette catégorie spéciale d'amortissement ne sera pas assujettie à la règle de la demi-année.

Cette mesure viendra en aide aux détaillants de taille moyenne qui seront obligés d'acquérir ces nouveaux moyens techniques pendant la période en question. De plus, elle incitera tous les vendeurs, quelle que soit leur taille, à acheter des systèmes permettant de déterminer à part le montant de la taxe fédérale au point de vente.

4.4 Frais d'administration octroyés aux petites entreprises

Les mesures de simplification décrites dans cette section allégeront sensiblement le fardeau d'observation de la TPS pour plus d'une petite entreprise. Cependant, pour tenir compte du fait que les coûts d'observation augmenteront quelque peu, le gouvernement versera des frais d'administration aux petites entreprises. Ces frais seront accordés aux personnes enregistrées qui exploitent une entreprise et effectuent pour $2 millions au moins de fournitures taxables et détaxées pendant un exercice complet.

Les frais d'administration seront égaux à 0.4 pour cent des recettes totales tirées des ventes taxables et détaxées à concurrence de $600 par année. Les personnes enregistrées calculeront et demanderont leurs frais d'administration sur la dernière déclaration de taxe portant sur chaque exercice. L'excédent éventuel des frais sur la taxe nette à remettre par les personnes enregistrées lui sera remboursable.

4.5 Résumé

Les mesures spéciales qui seront offertes aux petites entreprises sont résumées au tableau C.2. Pour déterminer l'admissibilité à ces mesures, on calculera généralement les seuils indiqués en fonction des ventes réalisées par la personne enregistrée et les autres personnes qui lui sont associées.

Tableau C.2

Mesures touchant la petite entreprise

Recettes tirées de fournitures taxables et détaxées	Mesures
0 – $30,000	– Seuil de petit commerçant; dispense de s'enregistrer ou de percevoir et remettre la TPS. – Enregistrement facultatif pour les entreprises vendant à d'autres entreprises.
Moins de $500,000	– Au choix, déclaration annuelle et versement trimestriel – Méthode comptable abrégée pour détaillants vendant des articles taxables et des produits alimentaires de base – Frais d'administration
$500,000 – $2 millions	– Déclaration trimestrielle – Méthode comptable abrégée pour les détaillants vendant des articles taxables et des produits alimentaires de base – Frais d'administration
2 millions – $6 millions	– Déclaration trimestrielle – Méthode comptable abrégée, avec autorisation préalable, pour certains détaillants vendant des articles taxables et des produits alimentaires de base, jusqu'au 31 décembre 1992.
Toutes les personnes enregistrées	– DPA de 100 pour cent sur équipement électronique au point de vente et systèmes connexes de contrôle des stocks achetés avant 1993.

5. La TPS et le consommateur

Du point de vue du consommateur, l'actuelle taxe fédérale de vente (TFV) présente d'importants défauts. La grande majorité des canadiens ne savent même pas qu'ils paient cette taxe, et ceux qui le savent ne peuvent calculer le montant de taxe effectivement payé sur un achat déterminé. Ce tort causé au consommateur trouve son origine dans la structure même de la taxe.

- D'abord, la taxe s'applique aux ventes que les fabriquants font aux grossistes et aux détaillants. Ces derniers répercutent ensuite la taxe sur les consommateurs sous forme de prix plus élevés. L'incorporation de la taxe à ces prix n'apparaît pas au consommateur. De plus, comme la taxe comporte quatre taux différents et que les marges des grossistes et des détaillants varient considérablement selon les secteurs et, selon les produits à l'intérieur d'un même secteur, le montant de la taxe varie beaucoup en pourcentage du prix de vente final. De ce fait, il est à peu près impossible, même à un consommateur bien informé, de savoir combien de taxe fédérale il paie lorsqu'il achète un produit.

- Ensuite, la taxe fédérale de vente est également incorporée aux prix des biens et des services qui, en principe, ne sont pas soumis à la taxe. Cela est dû au fait que la taxe s'applique actuellement à toute une série d'intrants utilisés dans le processus de production au Canada. Cette taxe majore les coûts de production au Canada, et cette majoration est souvent refilée au consommateur sous forme de prix plus élevés. Bien qu'aucun consommateur ne puisse calculer cet élément indirect de la taxe de vente compris dans les prix au détail, cet élément n'en existe pas moins, de sorte qu'un fardeau fiscal latent pèse sur presque tous les produits ou services achetés au Canada.

La TPS sera une taxe visible. Sa visibilité tiendra, pour l'essentiel, à l'application de la taxe au niveau du détail, à une assiette très large et à un taux uniforme. C'est ainsi que les Canadiens sauront quand ils paient la taxe fédérale de vente, et à quel taux.

Le gouvernement est d'avis qu'une présentation modèle de la TPS par les détaillants peut s'effectuer de deux façons.

- L'identification séparée du montant de la taxe sur les reçus de caisse, de façon à ce que les consommateurs aient une preuve tangible du montant de taxe fédérale payé sur leurs achats.

- Les prix affichés bien en évidence dans un magasin (par exemple, les prix sur les étagères) devraient incorporer la TPS, ce qui informerait les acheteurs du total du coût du produit et de la taxe fédérale. Cela aidera les consommateurs à juger de l'étendue de leurs dépenses au fur et à mesure qu'ils magasinent et avant de passer à la caisse. Lorsque les vendeurs choisissent d'incorporer la TPS aux prix affichés sur les étagères, cela devrait être clairement indiqué.

Les vendeurs seront encouragés à adopter cette méthode pour la présentation de la TPS. Cependant, les entreprises ne seront pas toutes en mesure de procéder ainsi, au moins au début, à cause des contraintes techniques imposées par les caisses enregistreuses déjà en place dans les magasins. En raison de ces contraintes, il sera difficile à un grand nombre de détaillants d'indiquer séparément deux taxes de vente, la taxe provinciale et la TPS, simultanément à la caisse enregistreuse. Avec le temps, à mesure que les détaillants amélioreront leurs caisses enregistreuses ou adopteront le système de lecture de code à barres, il leur sera plus facile d'indiquer la TPS sur les reçus de caisse et ce, dans la plupart des magasins. Le gouvernement fédéral juge important d'aider les vendeurs à surmonter ces contraintes techniques dans la présentation type de la taxe. En conséquence, une déduction pour amortissement de 100 pour cent sera offerte aux entreprises qui achèteront, avant 1993, du matériel électronique relié au point de vente et des systèmes connexes de contrôle de stocks admissibles.

Les contraintes de comptabilisation de la taxe fédérale à l'aide de caisses enregistreuses pourraient être particulièrement sensibles dans les magasins qui vendent à la fois des articles taxables et des articles détaxés sous le régime de la TPS et sous le régime de la taxe provinciale de vente (par exemple, les magasins d'alimentation). Comme l'indique la section 4, les petites entreprises qui se trouvent dans cette situation pourront adopter des méthodes comptables abrégées qui leur éviteront d'avoir à enregistrer les deux catégories de ventes à leurs caisses enregistreuses. Cependant, ces vendeurs ne seront pas en mesure d'indiquer séparément le montant de TPS sur les reçus de caisse. Cette approche globale de la situation des petites entreprises est conforme à l'engagement du gouvernement d'assurer une réforme de la taxe de vente qui soit pratique. Dans ce cas, elle évite d'obliger ces vendeurs à apporter des changements immédiats et souvent coûteux à leurs caisses enregistreuses et à leurs systèmes comptables.

Dans tous les magasins où la TPS sera incluse dans le prix, le gouvernement fournira aux détaillants les affiches nécessaires pour indiquer ce fait aux consommateurs. Le gouvernement collaborera également avec les associations commerciales et les détaillants afin de promouvoir la présentation type de la taxe. De plus, le gouvernement consultera les associations commerciales et les conseils de la publicité afin de promouvoir des pratiques cohérentes en matière d'établissement des prix et d'annonces.

La TPS s'appliquera au taux de 9 pour cent, mais cela ne veut pas dire que les prix des produits et des services taxés augmenteront d'autant. En effet, la TPS de 9 pour cent remplacera une taxe qui actuellement s'applique, directement et indirectement, à quatre taux différents sur toute une gamme de produits et services. L'effet net de la réforme de la taxe de vente sur le prix d'un produit ou d'un service sera le résultat combiné de l'élimination de la taxe existante, qui est actuellement incorporée au prix, et de l'application de la nouvelle taxe à un taux uniforme de 9 pour cent. Étant donné que la TPS s'appliquera à un taux uniforme et moins élevé sur une assiette beaucoup plus large que la taxe de vente actuelle, la réforme entraînera certaines variations de prix relatifs des produits et des services. Le prix des articles non taxés à l'heure actuelle devrait augmenter, tandis que celui

de plusieurs produits qui sont actuellement taxés au taux normal de 13.5 pour cent (par exemple les automobiles) devrait diminuer.

Le gouvernement est d'avis qu'un certain nombre de facteurs contribueront à ce que les économies entraînées par l'élimination de l'actuelle TFV soient transmises aux consommateurs. Le premier, et plus important de ces facteurs, sera la concurrence qui s'exerce sur le marché. Avec l'élimination de la TFV, chaque entreprise sera incitée à baisser ses prix afin de prendre l'avantage sur ses concurrents. Ces derniers réagiront en offrant les mêmes réductions de prix afin de garder leur part du marché, déclenchant ainsi une réaction en chaîne qui permettra aux consommateurs de bénéficier de l'économie de la taxe provenant de l'élimination de la TFV.

Dans le but de renforcer davantage le jeu de la concurrence dans l'économie, le gouvernement collaborera avec les grossistes et les détaillants afin qu'ils soient bien au courant du fait que, à partir du 1er janvier 1991, la taxe fédérale de 13.5 pour cent sur les prix de vente des fabricants ne sera plus en vigueur.

Le jeu du marché sera également renforcé si les consommateurs sont en mesure de juger par eux-mêmes des répercussions de la TPS sur les prix. Un consommateur vigilant constitue la meilleure protection contre des pratiques déloyales en matière de prix. Dans le but d'aider les consommateurs à cet égard au début de la mise en oeuvre de la TPS, le gouvernement établira un bureau spécial qui contribuera à tenir les consommateurs au courant des effets de l'abolition de la TFV et de l'instauration de la TPS sur les prix. Ce bureau sera un organisme indépendant qui relèvera du Parlement par l'entremise du ministère de la Consommation et des Corporations Canada. Ce bureau devra:

- avant la mise en œuvre de la TPS, fournir des renseignements sur les effets auxquels les consommateurs peuvent s'attendre sous forme d'augmentations ou de diminutions des prix des principaux produits et services;
- recevoir et étudier les plaintes des consommateurs au sujet des pratiques de prix;
- remettre des rapports périodiques au Parlement; et
- entreprendre et publier des recherches indépendantes sur les aspects de la réforme de la taxe de vente qui touchent les consommateurs.

6. Transports et voyages

6.1 Services de transport de passagers

a) Service intérieur

De façon générale, la TPS s'appliquera au prix payé par les passagers pour l'utilisation d'un moyen de transport à l'intérieur du Canada, qu'il s'agisse d'un autobus ou autocar, d'un train, un taxi, d'un navire ou d'un avion.

Cependant, les services de transport de passagers en surface assurés par un service de transport local ou municipal seront exonérés. Le régime applicable au transport municipal est décrit à la section 9.1.

De même, étant donné que l'utilisation du réseau routier canadien et de l'infrastructure connexe ne sera pas assujettie à la taxe, les droits de péage prélevés sur les ponts, les routes et les traversiers seront exonérés de la TPS.

b) Transport aérien transfrontalier

Étant donné l'homogénéité du marché des transports aériens entre le Canada et les États-Unis, les transports aériens transfrontaliers seront assujettis à la TPS. Celle-ci s'appliquera donc aux billets d'avion à destination de la partie continentale des États-Unis ou des îles de Saint-Pierre et Miquelon, qu'ils soient achetés au Canada ou que le premier embarquement se fasse au Canada. Cependant, les billets d'avion achetés pour un vol transfrontalier qui seront achetés hors du Canada ou avec embarquement aux États-Unis (ou aux îles de Saint-Pierre et Miquelon) ne seront pas soumis à la taxe. Cette méthode facilitera également l'intégration de la TPS à la taxe actuelle sur les transports aériens (décrite au paragraphe e).

c) Transport International

À l'exception des services de transports aériens transfrontaliers, les services internationaux de transport de passagers, qu'ils soient à destination ou en provenance du Canada, seront détaxés. Cela s'appliquera à tout service de transport de passagers en provenance ou à destination d'un lieu situé à l'étranger, y compris les services de transport international comprenant un aller et retour (c.-à-d. un arrêt à l'étranger pour une raison autre qu'une correspondance, un réapprovisionnement en carburant ou une visite d'entretien de l'aéronef).

d) Voyage continu

Il n'est pas rare, notamment dans le domaine des transports aériens, qu'un voyageur ait un seul billet pour emprunter plus d'un service de transport. Par exemple, un voyageur pourrait acheter un billet d'avion pour deux vols: le premier de Winnipeg à Toronto et le deuxième pour prendre une correspondance à Toronto à destination outre-mer.

Lorsque plusieurs services de transports sont visés par un seul billet, ils seront considérés comme un service continu et taxés comme tel. Autrement dit, il ne sera pas nécessaire de répartir le prix d'un billet entre le service intérieur (et transfrontalier) et les services internationaux: tant qu'il y aura au moins un lieu de départ, de destination ou d'arrêt international, le billet sera considéré comme se rapportant à un seul service de transport international et, donc, détaxé.

Lorsqu'une combination de services de transports intérieur et international de passagers est fournie dans le cadre d'un voyage continu et que des billets distincts sont remis au voyageur pour chaque partie de son voyage, le billet de transport intérieur sera considéré comme faisant partie d'un service de transport international, peu importe que les billets différents se rapportent au même moyen de transport. Les voyages de ce genre seront détaxés. Cette règle s'appliquera lorsque tous les billets sont établis au nom du même voyageur, qu'ils sont achetés simultanément et que tous les arrêts en cours de route sont effectués uniquement à des fins de correspondance, de réapprovisionnement en carburant ou d'entretien.

e) Taxe sur le transport aérien

La taxe sur le transport aérien (TTA) en vigueur actuellement est une mesure de recouvrement des coûts destinés à financer les installations et services aéroportuaires, ainsi que les systèmes de navigation en vol fournis par Transport Canada. La TTA constitue un élément du coût des services des transports aériens consommés. De ce fait, la TPS sera calculée, lorsqu'applicable, au prix des billets d'avion, TTA comprise.

La TTA sera modifiée de manière à réduire l'effet de l'imposition de la TPS sur le transport aérien intérieur et transfrontalier. Le taux actuel de 10 pour cent plus $4, jusqu'à concurrence de $50 par billet, qui s'applique aux billets achetés au Canada pour un voyage aérien effectué dans la zone de taxation (le Canada, les États-Unis et les îles de Saint-Pierre et Miquelon) sera ramené à 5 pour cent plus $10, jusqu'à concurrence de $40 par billet. Le taux uniforme de $19 applicable aux billets pour vol entre le Canada et une destination outre-mer sera porté à $40 par billet. Plus précisément, la taxe de $40 s'appliquera à tous les billets de voyage outre-mer achetés au Canada ou avec un premier embarquement au Canada. La taxe forfaitaire de $19 continuera de s'appliquer aux billets achetés à l'étranger pour un voyage à destination du Canada. Comme l'indiquait le paragraphe b), la TPS s'appliquera également aux billets achetés au Canada pour des voyages

aériens intérieurs ou transfrontaliers, mais non aux billets achetés afin de voyager par avion vers une destination outre-mer.

f) Frais divers

Les **frais d'excédent de bagage** sont nécessaires à la fourniture de services de transport de passagers. Leur statut en regard de la TPS sera le même que celui du service de transport particulier fourni au voyageur qui achètera ce service: si le service de transport est taxable, les frais connexes d'excédent de bagage le seront aussi.

Les **frais en vol** exigés des passagers pour la fourniture d'aliments et de boissons par exemple, seront taxables, si les articles sont fournis entre deux arrêts intérieurs. Cette règle s'appliquera, peu importe que les passagers qui achètent la fourniture détiennent un billet de voyage intérieur ou international. Lorsque la fourniture est effectuée entre un arrêt intérieur et un arrêt à l'étranger, la fourniture sera détaxée.

Les **frais d'annulation de billet** facturés au Canada seront taxables peu importe que le billet annulé soit émis pour une destination internationale ou intérieure.

Les **frais de vol de convoyage** sont généralement facturés par les transporteurs aériens lorsqu'ils doivent transporter un aéronef vide d'un endroit à un autre. Bien que l'objet du vol de convoyage soit souvent de mettre en place un aéronef afin qu'il puisse fournir des services de transport de passagers, il ne constitue pas en soi un service de transport de voyageurs. Les frais de vol de convoyage s'apparentent davantage à des frais de livraison ou de transport de marchandises; ils seront donc considérés comme tels aux fins de la TPS.

6.2 Services de transport de marchandises

a) Transport intérieur

La TPS s'appliquera aux services de transport intérieur de marchandises assurés par n'importe quel moyen de transport.

Les services de marchandises taxables comprendront les services assurés par des transporteurs publics, des transporteurs indépendants et transporteurs privés, ainsi que les services postaux et les services de messagerie.

Les services de transport de marchandises fournis en partie à l'étranger, lorsque le lieu de départ et le lieu de destination sont situés au Canada (par exemple, cabotage ou expéditions transitant par les État-Unis), seront considérés comme services de transport intérieur et seront donc taxables. Les personnes enregistrées fournissant des services de transport intérieur de marchandises factureront la taxe sur ces services et, conformément aux règles normales, pourront demander un

crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée ou payable sur les produits et services qui leurs sont fournis au Canada. La taxe payée ou payable par une personne enregistrée qui achète des services de transport intérieur de marchandises donnera également droit à un crédit de la façon normale.

b) Transport international

Les services de transport international de marchandises, à destination ou en provenance du Canada, seront généralement détaxés. Cependant, étant donné la quasi-impossibilité de déterminer si les timbres postes sont destinés à un usage intérieur ou international au moment de la vente et la nécessité d'appliquer des règles équivalentes aux services postaux et de messagerie, tous les services de transport international de marchandises à destination de l'étranger seront taxables s'ils sont évalués à moins de $12.

Un service de transport international de marchandises comprendra tout service fourni pour le transport de marchandises à partir d'un point situé au Canada, à destination d'un autre point situé à l'étranger, ou *vice-versa*. Pour la plupart des transporteurs, il sera facile d'en déterminer la nature à partir de renseignements sur les points de départ et de destination qui sont actuellement fournis sur les lettres de transport.

Dans le cas d'un service de transport international de marchandises à destination du Canada, le service sera détaxé si le point de départ indiqué dans la lettre de transport correspondante est situé à l'étranger. Cependant, lorsqu'une lettre de transport est établie pour un service de transport qui commence et se termine au Canada, le service sera assujetti à la TPS même si le service commence avant le point auquel les marchandises sont dédouanés par Douanes Canada.

Il n'est pas rare que des marchandises destinées à l'exportation soient expédiées sous le couvert de plusieurs lettres de transport correspondant aux différents tronçons du trajet. Cette situation se présente, par exemple, lorsqu'un exportateur passe un contrat avec un transporteur intérieur pour acheminer des produits jusqu'à un port intérieur, à partir duquel une autre lettre de transport est établie pour faire traverser l'océan aux marchandises. Faute de dispositions contraires, le premier transporteur devrait, dans cet exemple, facturer la TPS sur les services fournis à l'exportateur. Des dispositions seront prises pour que les services de transport de marchandises entièrement intérieurs soient détaxés, lorsque l'expéditeur fournit au transporteur une déclaration selon laquelle le transport fait partie d'un service continu de transport international à destination de l'étranger. Cette déclaration sera permise si:

- toutes les marchandises expédiées sous le couvert de la lettre de transport sont destinées à l'exportation; et
- les marchandises ne doivent pas subir d'autres traitements, transformations ou modifications quelconques au Canada avant leur exportation, sauf dans la mesure nécessaire ou accessoire au transport des marchandises. Par exemple,

les services d'emballage ou de réfrigération nécessaires qui seraient fournis par le transporteur n'empêcheraient pas le service de transport d'être considéré comme faisant partie d'un service international. Si, par contre, du minerai était transporté à l'intérieur du Canada jusqu'à une raffinerie afin d'y être traité, ce transport intérieur ne serait pas considéré comme faisant partie d'un service de transport international détaxé, même si le produit raffiné était ensuite exporté. Cependant, le transport ultérieur du produit raffiné vers une destination internationale sera détaxé.

L'expéditeur sera assujetti à la taxe et s'exposera à des pénalités en cas de déclarations fausses ou trompeuses. Dans ce cas, le transporteur sera tenu séparément et conjointement responsable, sauf s'il a accepté la déclaration de bonne foi et a exercé les précautions d'usage.

Les expéditeurs devront conserver une preuve satisfaisante d'exportation lorsqu'ils ont fait une déclaration selon laquelle un service de transport intérieur doit être considéré comme faisant partie d'un service de transport continu, vers l'étranger, donnant droit à une détaxation. Lorsque le service de transport intérieur est considéré comme faisant partie d'un service de transport international détaxé et, pour des raisons imprévues, les marchandises sont ensuite détournées vers une destination située au Canada, le transport sera considéré comme un service taxable de la façon normale.

c) Correspondances

Les règlements de correspondances intercompagnies entre transporteurs ne seront pas passibles de la TPS. Seul le transporteur qui règle la facture de transport avec le client (c'est-à-dire, l'expéditeur dans le cas d'un service de transport payé d'avance, ou le consignataire dans le cas d'un transport payable sur réception) sera tenu de percevoir la TPS sur les services. Cependant, comme les correspondances intercompagnies seront considérées comme une activité commerciale, les transporteurs pourront demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale au titre des achats relatifs à leurs activités de correspondances intercompagnies.

d) Frais divers

Les transporteurs ont coutume de facturer divers services à leurs clients en plus du service de base de transport de marchandises. Ces autres frais peuvent comprendre:

- des frais d'entreposage;
- des frais de chargement et de déchargement;
- des frais d'excédent de poids;

- des frais de réfrigération;
- des frais de surestarie; et
- des frais d'emballage.

Aux fins de la TPS, les services de transport de marchandises seront considérés comme comprenant les frais de ce genre, lorsqu'ils sont nécessaires ou accessoires au service de transport de base fourni. Par conséquent, leur statut en regard de la TPS dépendra des frais de transport de base pour un client particulier. Cependant, dans le cas où ces frais ne pourraient être rattachés spécifiquement à un service de transport donné, ou lorsqu'ils seraient facturés par une personne autre que le transporteur qui fournit le service de transport de marchandises, ils seront traités comme n'importe quel autre service, c'est-à-dire qu'ils seront taxables s'ils sont fournis au Canada et qu'ils ne seraient pas détaxés autrement en vertu des dispositions sur l'exportation de services, décrites à la section 2.6.

6.3 Agents de voyages, grossistes en voyages et exploitants de voyages organisés

Les agents de voyages vendent habituellement des services pour le compte d'autres prestataires de services de voyages (par exemple les compagnies aériennes, les hôtels et les exploitants de voyages organisés). Les services des agents sont payés par les autres prestataires de services de voyages sous forme de commissions. Aucune règle particulière ne sera nécessaire lorsqu'un agent de voyages n'achète pas de services de voyages, mais se contente de jouer un rôle d'agent; les commissions de l'agent seront taxables conformément aux règles générales, ou seront détaxées en vertu des règles sur l'exportation lorsque la commission est reçue d'un non-résident, par exemple, un hôtel situé à l'étranger. Les prestataires de services de voyages intérieurs qui sont enregistrés pour la perception de la TPS pourront évidemment demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur les commissions des agents, au même titre que sur n'importe quel autre achat comprenant la TPS.

Les exploitants de voyages organisés et les grossistes en voyages se distinguent des agents de voyages par le fait qu'ils achètent des services de voyages afin de les revendre. À l'occasion, les agents de voyages jouent également le rôle d'exploitants de voyages organisés lorsqu'ils achètent des services de voyages afin de les revendre.

En général, un exploitant de voyages organisés achète des «blocs» de places d'avion, de chambres d'hôtel ou d'excursions. Ces blocs sont ensuite «détaillés» et réagencés en voyages organisés qui sont vendus aux voyageurs à prix forfaitaire.

Comme les exploitants de voyages organisés fonctionnent en fait comme des détaillants qui achètent des articles afin de les revendre, le statut des ventes d'un exploitant de voyages organisés, en regard de la TPS, sera déterminé par le statut des services de voyages particuliers qu'il achète.

Les exploitants de voyages organisés qui vendent des voyages, entièrement intérieurs, factureront la TPS sur leur prix de vente et demanderont un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur des services de voyages intérieurs achetés.

Si un exploitant de voyages organisés vend un forfait touristique entièrement étranger (dans lequel tous les éléments du forfait sont détaxés), le forfait sera détaxé.

Les exploitants de voyages organisés qui vendent des forfaits touristiques combinant des services de voyages taxables et non taxables (par exemple un voyage organisé aux États-Unis qui comprend un voyage aérien transfrontalier taxable et des services de logement non taxables aux États-Unis), devra répartir son prix de vente conformément à la valeur des éléments taxables et non taxables du forfait. Cette répartition au prorata sera basée sur le coût relatif de chacun des éléments du forfait pour l'organisateur. Par exemple, après avoir demandé un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les services de voyages aériens transfrontaliers, les coûts nets moyens des services de voyages pour l'organisateur par forfait vendu pourraient se répartir de la manière suivante:

	($)	(%)
Voyage aller retour de Toronto aux États-Unis (taxable)	200	40
Logement et excursion aux États-Unis	300	60
Total	500	100

Si l'on suppose que la marge de l'exploitant de voyages organisés est de 20 pour cent, son coût de vente serait de $600. Comme les 40 pour cent du coût des intrants de l'exploitant représentent des services taxables, la TPS au taux de 9 pour cent serait appliquée à 40 pour cent du prix de vente de l'exploitant. Autrement dit, la valeur taxable du forfait serait de $240, ce qui donnerait une TPS de $21.60. Ce calcul au prorata devra être effectué une fois seulement à l'égard d'un forfait touristique donné – lorsque l'exploitant en établit le coût pour la première fois. Ensuite, l'exploitant de voyages organisés connaîtra la valeur de la taxe à appliquer pour tous les forfaits de ce genre, en pourcentage de son prix de vente – 40 pour cent dans l'exemple précédent. Tant que la composition du coût des intrants restera sensiblement la même, l'exploitant de voyages organisés continuera d'utiliser ce pourcentage de répartition pour déterminer la valeur taxable de tous les forfaits de ce genre vendus. À titre d'illustration, si, dans l'exemple précédent, l'exploitant vendait certain forfaits à $550 (au lieu de $600), la TPS sur les forfaits à prix réduits s'appliquerait à 40 pour cent de $550, soit $220.

6.4 Ristourne de taxe aux touristes

Les taxes à la consommation appliquées à l'étranger et au Canada comportent souvent une disposition relative au remboursement de la taxe de vente payée sur certains achats par les touristes étrangers. En reconnaissance de l'importance du tourisme au Canada, on permettra aux touristes étrangers en visite au Canada de demander un remboursement de la TPS payée sur les articles qu'ils auront achetés au Canada, à condition que ces articles soient ensuite exportés. De plus, ils pourront demander un remboursement de la TPS sur les factures d'hôtels et de motels et d'autres logements à court terme du même genre au Canada.

Le programme de remboursement en faveur des touristes étrangers fonctionnera de la manière suivante:

- les demandes de remboursement devront être d'au moins $25;
- aucun remboursement ne sera accordé au titre des achats d'alcool, de tabac ou de carburant;
- les demandes devront être présentées au ministère du Revenu National dans l'année suivant la date d'achat des articles ou de fourniture des services de logement;
- les articles à l'égard desquels un remboursement est demandé devront être exportés dans les 60 jours de leur achat;
- les remboursements relatifs au logement se limiteront à 30 nuits par visite; et
- les remboursements devront être justifiés par une preuve d'achat et, dans le cas des marchandises, le ministre du Revenu National sera habilité à exiger une preuve satisfaisante d'exportation.

Il pourrait arriver que les touristes étrangers se logent au Canada dans le cadre d'un ensemble de services qu'ils paient à un prix forfaitaire (par exemple dans le cas d'un voyage organisé ou d'un congrès). Pour simplifier l'application du remboursement dans ces cas, les visiteurs étrangers pourront demander leur remboursement, soit de la taxe effectivement payée sur les services de logements, s'ils peuvent l'indiquer, soit d'un montant uniforme prescrit par nuit.

7. Immeubles

7.1 Règle fondamentale

La taxe s'appliquera à toutes les ventes ou locations d'immeubles, c'est-à-dire les terrains et les bâtiments, sauf, s'il y a exonération expresse.

Les transactions immobilières suivantes seront exonérées de la TPS:

- les loyers résidentiels de long terme;
- la vente de logements non neufs, à moins que cette vente ne s'inscrive dans le cadre d'une entreprise consistant à acheter, à rénover dans une large mesure, et à revendre de tels logements;
- la vente de terrains par un particulier ou une fiducie utilisés à leur usage personnel; et
- la plupart des ventes et locations immobilières effectuées par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et des organismes sélectionnés du secteur public.

Dans les cas où la taxe s'appliquera aux immeubles, les règles seront, dans l'ensemble, parallèles à celles qui régissent la vente ou la location d'autres produits ou services. Les promoteurs et les entreprises de construction percevront la taxe sur leurs ventes de terrains et de bâtiments neufs, et pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de leurs achats taxés de terrains, d'équipement, de matériaux et de services utilisés dans le cadre de leurs activités commerciales. De même, les propriétaires d'immeubles de bureaux percevront la taxe sur les loyers qu'ils reçoivent et demanderont un crédit pour taxe sur intrants au titre des produits et services taxés qu'ils achètent. Les personnes enregistrées qui achètent ou qui louent un immeuble soumis à la TPS demanderont un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale.

L'exonération de petit commerçant ne s'appliquera pas aux ventes immobilières. Autrement dit, le fait que le vendeur soit un petit commerçant ne modifiera pas le statut fiscal des ventes immobilières pour la TPS. Par ailleurs, les recettes de ces ventes, autre que celles qui sont réalisées dans le cadre d'une transaction immobilière, ne seront pas incluses dans les revenus servant à déterminer si le vendeur se trouve en-dessous du seuil de petit commerçant. Cependant, les locations seront considérées de la même façon que n'importe quelle autre fourniture pour l'application du seuil.

Plus de détails sont fournis dans le reste de cette section à l'égard des exonérations relatives aux immeubles, ainsi que sur certaines règles particulières aux transactions immobilières.

7.2 Fournitures exonérées

L'exonération consentie pour les loyers résidentiels et les logements non neufs dépendront dans une très large mesure de la définition d'un immeuble d'habitation. Un immeuble d'habitation comprendra les maisons unifamiliales occupées par leurs propriétaires, les maisons jumelées ou en rangées, les unités condominiales et les immeubles à logements multiples, ainsi que les terrains et les aires communes qui sont connexes à ces bâtiments.

Une résidence occupée par son propriétaire sera considérée comme un immeuble d'habitation, lorsqu'elle sert principalement à cette fin. Par conséquent, même si elle comprend une pièce qui sert de bureau à un travailleur indépendant enregistré, toute la maison restera admissible à titre d'immeuble d'habitation non neuf et donc, sa revente sera exonérée.

La définition d'un immeuble d'habitation comprendra également:

- les chalets et autres résidences secondaires;
- les foyers et maisons de repos sans but lucratif et les foyers et maisons de repos privés à but lucratif;
- les installations servant principalement de résidences étudiantes dans une université, un collège ou une école;
- les logements collectifs destinés aux handicapés physiques ou mentaux; et
- les bâtiments d'habitation fournis à un lieu spécial de travail ou un endroit isolé, conformément à la définition du paragraphe 6(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La définition d'un immeuble d'habitation ne comprendra cependant pas les hôtels, motels ou autres établissements du même genre, qui offrent la totalité ou presque de leur capacité de logement pour des périodes de moins de 60 jours.

a) Loyers résidentiels

Toutes les locations d'un mois ou plus dans un immeuble d'habitation seront exonérées. Par conséquent, la plupart des locations d'appartements et de maisons ne seront pas soumises à la taxe. Ainsi, les propriétaires de résidences ne pourront pas récupérer la taxe payée sur l'achat, la réparation ou l'amélioration de leurs immeubles d'habitation.

Par ailleurs, toutes les fournitures de location de chambres seront taxables dans un hôtel ou un motel qui n'est pas admissible comme immeuble d'habitation. Cela comprendra les locations occasionnelles d'un mois ou plus. Par conséquent, le propriétaire d'un hôtel ou d'un motel pourra demander un crédit intégral pour taxe sur intrants au titre de ses achats taxables, y compris les achats de terrains et de bâtiments.

Ces règles relatives aux loyers résidentiels diminueront le nombre de cas où les contribuables devront répartir leurs coûts afin de demander un crédit pour taxe sur intrants, parce qu'ils reçoivent à la fois des loyers taxables et des loyers exonérés. Finalement, un calcul au prorata restera nécessaire dans certains cas, par exemple, lorsqu'un propriétaire retire d'importants loyers à court terme d'un immeuble d'appartements.

La prestation de services accessoires, comme le nettoyage, le chauffage et l'électricité, dans le cadre des frais de location, sera exonérée si le loyer est exonéré.

b) Ventes de logements non neufs

La vente d'un immeuble d'habitation non neuf comme par exemple d'une maison occupée par son propriétaire, d'un immeuble à appartements ou d'un chalet d'été, sera généralement exonérée. Un immeuble d'habitation sera considéré comme n'étant plus neuf à partir du moment où il sera à peu près achevé et aura été vendu, ou lorsqu'un logement faisant partie de l'immeuble aura été occupé à titre de résidence.

Cependant, la revente d'un immeuble d'habitation non neuf par une personne enregistrée sera entièrement taxable, lorsque celle-ci aura demandé antérieurement un crédit pour taxe sur intrants au titre d'une partie du coût d'acquisition de l'immeuble d'habitation ou des améliorations apportées à celui-ci. Par exemple, un propriétaire peut demander un crédit partiel pour taxe sur intrants pour l'achat d'un nouvel immeuble d'appartements dans l'espoir d'en louer une bonne partie à court terme. Dans ce cas, la revente de l'immeuble par ce propriétaire sera entièrement taxable.

Par ailleurs, étant donné qu'aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé pour les immeubles qui servent principalement à l'usage et à la jouissance personnelle du propriétaire (voir la section 2.3), les logements occupés par le propriétaire continueront d'être admissibles à l'exonération lors de leur revente, même s'ils sont utilisés en partie à des fins commerciales. Par conséquent, la grande majorité des reventes de logements occupés par le propriétaire sera exonérée.

Lorsqu'un immeuble d'habitation occupé par le propriétaire n'est pas utilisé principalement à des fins résidentielles, seule la partie résidentielle du bâtiment sera exonérée lors de la revente; le reste sera taxable.

Comme il est indiqué plus loin, l'exonération des logements non neufs ne s'appliquera pas à une vente qui s'inscrit dans le cadre d'une entreprise consistant à acheter, à rénover dans une mesure importante, et à revendre de tels logements.

Pour donner plus de certitude aux acheteurs de logements non neufs, les vendeurs seront tenus de fournir à de tels acheteurs un certificat attestant que l'immeuble est admissible à titre d'immeuble d'habitation non neuf aux fins de la TPS. Le

vendeur sera assujetti à la taxe en cas de fausse attestation. Les acheteurs ne seront alors pas assujettis à la taxe sur l'immeuble, à condition d'avoir pris les précautions usuelles, lors de la réception du certificat.

c) Immeubles à usage personnel

Les ventes d'immeubles par des particuliers ou des fiducies (dont tous les bénéficiaires sont des particuliers), à l'exception d'immeubles qui étaient utilisés ou loués par le vendeur dans le cadre d'une activité commerciale taxable ou les immeubles qui sont vendus dans le cadre d'une entreprise, seront exonérées.

Cela signifie que, dans la plupart des cas, les particuliers qui vendent des résidences secondaires, des exploitations agricoles non commerciales exploitées à titre de passe-temps et d'autres terrains non commerciaux, n'auront pas à percevoir la taxe sur la vente. Cependant, si un particulier vend un terrain qui était utilisé dans l'entreprise du vendeur, ou lorsqu'il est vendu dans le cadre d'une entreprise, la taxe s'appliquera.

Comme dans le cas des immeubles d'habitation non neufs, les vendeurs de ces terrains seront tenus de fournir à l'acheteur un certificat attestant que le bien répond aux conditions de l'exonération, afin de donner plus de certitude à ce dernier.

d) Terres agricoles

Les ventes de terres agricoles seront généralement soumises aux règles normales régissant la TPS. Les terres agricoles ne seront pas taxées si elles sont vendues dans le cadre de la vente d'une entreprise maintenue en exploitation (voir la section 13.28). Les autres ventes ou locations de terres agricoles, par exemple la vente de la partie d'une ferme à un promoteur, seront taxables de la façon normale.

Les transferts de terres agricoles seront exonérés lorsque ces dernières seront transférées entre les membres d'une même famille.

e) Frais d'unité condominiale

Les services fournis par une société d'unités condominiales aux propriétaires d'un logement faisant partie de l'immeuble d'unités condominiales ou à un locataire de ce propriétaire, seront également exonérés, lorsqu'ils se rattachent à l'entretien de l'immeuble d'unités condominiales et du terrain qui l'entoure.

7.3 Fournitures d'immeubles par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif, des organismes sélectionnés du secteur public et des gouvernements

a) Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes sélectionnés du secteur public

En général, les ventes et locations immobilières faites par ces organismes seront exonérées pour tenir compte du caractère essentiellement non commercial de la grande majorité de leurs fournitures.

Cependant, certaines exceptions seront prévues lorsque les fournitures font clairement concurrence au secteur à but lucratif.

Les fournitures immobilières suivantes des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et d'organismes sélectionnés du secteur public seront taxables.

- Les ventes de terrains ou de logements neufs à des particuliers. Ni l'exonération des bénévoles, ou celle des petits commerçants ne s'appliquera dans ce cas.
- Les ventes ou locations immobilières à l'égard desquelles un crédit pour taxe sur intrants a été demandé.
- Les locations à court terme d'installations fournies moyennant une contrepartie dans le cours normal d'une entreprise, à l'exception des locations résidentielles de courte durée.
- La fourniture d'un stationnement sur une base régulière, moyennant une contrepartie.

De plus, la fourniture par un organisme sans but lucratif d'un logement pour une période inférieure à un mois sera taxable. Une exonération sera toutefois prévue à l'égard du logement, des repas et des services de loisirs fournis dans un camp de vacances, ou un lieu du même genre, lorsqu'ils sont fournis principalement à des personnes handicapées, défavorisées ou démunies.

Enfin, la fourniture d'un logement de courte durée par une municipalité, ou dans une résidence étudiante qui appartient à, ou est exploitée par, une université, un collège ou une école sera également taxable. Ainsi, ces installations seront soumises aux mêmes règles que les hôtels, lorsqu'elles seront utilisées essentiellement comme hôtel.

b) Gouvernements fédéral et provinciaux

Les ventes et les locations immobilières faites par les gouvernements fédéral et provinciaux seront soumises aux mêmes règles que les fournitures du même genre faites par une personne enregistrée. Autrement dit, seules les fournitures

immobilières qui sont expressément exonérées de la TPS le seront également lorsqu'elles sont effectuées par les gouvernements fédéral ou provinciaux.

7.4 Autres règles applicables aux immeubles

L'exonération des loyers résidentiels et des logements non neufs, combinée au caractère spécial d'un grand nombre de transactions immobilières, rendent nécessaires les règles supplémentaires suivantes relatives aux fournitures immobilières.

a) Fourniture à soi-même

Des règles particulières sont nécessaires lorsqu'un promoteur/ propriétaire construit un immeuble d'habitation, tel un immeuble d'appartements, en vue de le louer. Dans ce cas, une règle sur la fourniture à soi-même s'appliquera. Le promoteur pourra demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale sur les achats liés à la construction de l'immeuble d'habitation. Cependant, lorsque cet immeuble terminé sera loué, le promoteur devra payer la taxe sur la juste valeur marchande à ce moment-là. L'immeuble d'habitation sera alors admissible à titre de logement non neuf, de sorte que toute revente ultérieure sera exonérée.

Grâce à cette règle, le promoteur/propriétaire sera soumis au même régime que n'importe quelle autre personne qui achète un bâtiment neuf afin de le louer.

La règle sur les fournitures à soi-même s'appliquera également aux organismes de charité, aux organismes sans but lucratif et aux organismes sélectionnés du secteur public, lorsqu'ils construisent des immeubles d'habitation qu'ils louent ensuite, à l'exception de résidences étudiantes construites par un organisme sélectionné du secteur public, ou pour son compte.

Dans ces cas, l'organisme sera traité comme un promoteur commercial. Il pourra demander des crédits pour taxe sur intrants pendant la construction du logement, mais il devra payer la taxe sur sa juste valeur marchande lorsque celui-ci terminé sera occupé pour la première fois.

Les organismes de charité, les organismes sans but lucratif financés en majeure partie par l'État, et les organismes sélectionnés du secteur public auront droit à une ristourne partielle de taxe sur leurs achats (voir les sections 8 et 9). Cependant, pour maintenir un régime d'équité concurrentielle avec les promoteurs du secteur privé, on n'accordera pas de ristourne au titre de la taxe payée sur l'achat ou la fourniture à soi-même d'un immeuble d'habitation dans la mesure où cet immeuble sert à fournir des loyers résidentiels aux taux du marché. Les organismes pourront demander la ristourne normale au titre de la taxe payée sur la fourniture à soi-même, dans la mesure où l'immeuble a été construit afin d'offrir:

- un logement à des étudiants;
- des logements locatifs subventionnés; ou
- des logements à des handicapés mentaux ou physiques.

De cette manière, la fourniture de logements de ce genre sera soumise au même régime que toute autre activité exonérée entreprise par les organismes en question.

La règle sur les fournitures à soi-même s'appliquera également à un promoteur qui construit un immeuble d'habitation lorsque les unités sont occupées (c'est-à-dire louées) avant le transfert de propriété légale à cause d'un retard dans l'enregistrement de l'unité condominiale. Dans ce cas, la règle sur les fournitures à soi-même s'appliquera lorsque chaque unité est occupée pour la première fois; le promoteur devra remettre la taxe sur la juste valeur marchande de l'unité condominiale à ce moment-là. Cependant, comme l'unité sera ensuite admissible à titre de logement non neuf, aucune taxe ne s'appliquera lors du transfert ultérieur de la propriété légale.

La règle sur les fournitures à soi-même ne s'appliquera pas aux particuliers qui, en dehors du cadre d'une entreprise, construisent un immeuble d'habitation destiné principalement à leur propre usage. Ainsi, la personne qui construira elle-même sa maison ne pourra demander un crédit de taxe sur intrants au titre de ses achats, mais il n'y aura aucune conséquence fiscale lorsqu'elle commencera à occuper sa résidence.

Il ne convient pas non plus d'appliquer la règle sur les fournitures à soi-même dans le cas des logements fournis à un lieu spécial de travail ou à un endroit isolé, tel que défini au paragraphe 6(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Comme la fourniture de logement de ce genre n'est pas considérée comme un avantage imposable accordé à un employé pour les bénéficiaires, elle sera considérée, aux fins de la TPS, comme une dépense supplémentaire à l'entreprise. Les personnes enregistrées qui achètent ou construisent des logements destinés à leurs employés à un lieu spécial de travail ou à un endroit isolé, pourront demander un crédit pour taxe sur intrants à l'égard de ces logements. De plus, comme la règle sur les fournitures à soi-même ne s'appliquera pas au moment de la première occupation des logements, la personne enregistrée détiendra le logement en franchise de taxe, de la même façon que n'importe quel autre actif de son entreprise.

b) Crédit pour taxe sur intrants lors de l'achat ou du changement d'usage

(i) Crédit pour taxe sur intrants

Des crédits pour taxe sur intrants seront généralement accordés au moment de l'achat, dans la mesure où l'immeuble est destiné à servir à une activité commerciale. Deux exceptions seront prévues à cette règle générale.

- Aucun crédit pour taxe sur intrants sera accordé pour l'utilisation commerciale d'un immeuble lorsque celui-ci est destiné principalement à l'usage personnel du propriétaire.

- Les règles qui s'appliquent aux biens d'équipement s'appliqueront également aux immeubles acquis par un organisme de charité, un organisme sans but lucratif ou un organisme sélectionné du secteur public. Un crédit intégral pour taxe sur intrants sera accordé, si l'immeuble est acquis principalement afin de servir à une activité commerciale; autrement, aucun crédit ne sera accordé.

(ii) Changement d'usage

Lorsque l'usage d'un immeuble commercial change sensiblement, certaines règles de changement d'usage s'appliqueront. Si l'usage commercial s'accroît, la personne enregistrée aura droit à un crédit pour taxe sur intrants à concurrence de l'accroissement, en fonction de soit la taxe payée à l'acquisition du bien (plus la taxe payée sur toute amélioration ultérieure), soit la taxe sur la juste valeur marchande de l'immeuble au moment du changement d'usage, le moindre des deux étant retenu. Inversement, si l'usage commercial décroit, la personne enregistrée sera assujettie à la TPS à l'égard de l'augmentation de l'utilisation non commerciale, en fonction de la juste valeur marchande au moment de l'accroissement.

Aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé au titre d'immeubles sur lesquels le propriétaire n'a jamais payé la TPS, même si leur usage commercial s'accroît.

Les règles sur les biens d'équipement s'appliqueront également au changement d'usage d'un immeuble appartenant à un organisme de charité, à un organisme sans but lucratif ou à un organisme sélectionné du secteur public. Par conséquent, parce que la TPS aura été payée lors de l'acquisition d'un immeuble par l'un de ces organismes et qu'aucun crédit pour taxe sur intrants n'aura été demandé, l'organisme aura droit à un crédit pour taxe sur intrants si l'immeuble commence à être utilisé principalement dans le cadre d'une activité commerciale. Le crédit sera calculé en fonction de la taxe payée à l'acquisition du bien (plus la taxe payée sur toute amélioration ultérieure) ou de la taxe sur la juste valeur marchande au moment où l'usage du bien a changé, le moindre des deux étant retenu. Inversement, si un crédit pour taxe sur intrants a déjà été demandé par l'organisme et que l'usage de l'immeuble change de telle manière qu'il n'est plus utilisé principalement à des fins commerciales, l'organisme sera tenu de payer la TPS sur la juste valeur marchande à ce moment-là.

c) Crédit pour taxe sur intrants lors de la vente

Dans certain cas, la personne enregistrée sera tenue de percevoir la taxe sur la vente d'un immeuble pour lequel aucun crédit pour taxe sur intrants, ou un crédit

partiel seulement, aura été demandé. Par exemple, un médecin qui est propriétaire d'un bâtiment commercial, dans lequel il exerce sa profession, pourrait également louer une partie des locaux sur une base commerciale. Comme les services médicaux seront exonérés, le médecin pourra demander seulement un crédit partiel pour taxe sur intrants au moment de l'achat, mais le bâtiment sera entièrement taxable à la revente.

Pour éviter une application en cascade de la taxe lors de la vente, le vendeur pourra récupérer, au moment de la vente, les crédits pour taxe sur intrants non demandés auparavant.

Le crédit pour taxe sur intrants, lors de la vente, sera le moins élevé des montants suivants:

- la partie non réclamée de la taxe effectivement payée par la personne enregistrée lors de l'acquisition initiale du bâtiment et de ses améliorations ultérieures; et

- la partie de la taxe sur la juste valeur marchande, lorsque le bâtiment est vendu, représentant la mesure dans laquelle il était utilisé à une activité non commerciale.

Toute la taxe restante sera ainsi éliminée du bâtiment, mais la personne enregistrée ne pourra récupérer plus de taxe qu'elle n'en n'a réellement payée sur un immeuble qui prend de la valeur.

d) Rénovations de logements existants

Aucune règle spéciale n'est nécessaire dans le cas des particuliers qui améliorent ou rénovent un logement destiné principalement à leur propre usage à titre de résidence. Le particulier paiera la taxe sur les achats nécessaires aux travaux de rénovation, mais ne pourra demander un crédit pour taxe sur intrants à ce titre. De plus, le logement rénové continuera, en cas de revente, à être admissible à l'exonération à titre d'immeuble d'habitation non neuf.

Cependant, l'exonération relative aux logements non neufs doit subir une modification dans le cas où un immeuble d'habitation rénové est vendu dans le cadre d'une entreprise qui consiste à acheter, à rénover et à revendre des logements non neufs. En l'absence de règles spéciales, une iniquité importante pourrait apparaître entre le régime fiscal des logements rénovés et celui des logements neufs, aux fins de la TPS.

(i) Rénovations importantes

La vente de logements qui ont subi une *rénovation importante* dans le cadre d'une entreprise qui consiste à acheter, à rénover et à revendre des logements non neufs,

sera taxable. Dans ce cas, la revente des logements rénovés sera considérée de la même façon que la vente des logements neufs.

Aux fins de la TPS, on considérera qu'un logement a subi des rénovations importantes si il ne conserve du bâtiment initial que les murs porteurs, le toit, les planchers, les escaliers, les fondations et d'autres éléments accessoires mineurs.

Une personne enregistrée qui a une entreprise de rénovation pourra demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de tous les achats taxables liés à une rénovation importante. Cependant, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé au titre de l'achat d'un logement non neuf par le rénovateur, puisque l'achat sera exonéré. En conséquence, la taxe s'appliquera à la valeur totale d'un logement ayant subi des rénovations importantes, y compris au prix du terrain, comme dans le cas d'une maison neuve.

Les règles relatives au moment de la réalisation de la fourniture seront les mêmes pour un logement ayant subi des rénovations importantes que pour une habitation neuve. Si le logement est vendu, la taxe s'appliquera au moment de la clôture de la vente ou de la prise de possession, le premier événement à survenir étant retenu. Par contre, si le logement est loué, la règle normale sur les fournitures à soi-même s'appliquera. Le rénovateur sera passible de la TPS sur la juste valeur marchande au moment où le logement terminé est occupé pour la première fois.

(ii) Autres rénovations

Des règles différentes s'appliqueront lorsque, dans le cadre d'une entreprise consistant à acquérir, à rénover et à fournir de nouveau un logement non neuf, une personne achète et rénove une résidence, sans pourtant y effectuer de travaux équivalents à une rénovation importante.

Dans ce cas, le logement continuera à être admissible comme immeuble d'habitation non neuf et, de ce fait, sera exonéré à la revente. Cependant, une règle spéciale sur les fournitures à soi-même permettra d'appliquer la TPS à la valeur ajoutée par le rénovateur. Les travaux de rénovation commandés à un entrepreneur par un propriétaire, et ceux qui sont effectués par une personne qui a une entreprise de rénovation, seront ainsi soumis au même régime.

(e) Attestation de paiement de la taxe

D'après les règles normales, une personne enregistrée qui achète un immeuble pourra demander un crédit pour taxe sur intrants lors de son achat, même si la personne n'a pas encore remis la taxe à l'État.

Étant donné l'importance des recettes fiscales en jeu dans les transactions immobilières commerciales, le vendeur pourrait être fortement incité à ne pas remettre la taxe, en particulier s'il vend un immeuble commercial dans le cadre de la liquidation d'une entreprise, ou lorsqu'il s'agit d'une personne qui ne réside pas

au Canada et qui n'a pas d'autres biens au Canada. Il pourrait en résulter d'importantes pertes de recettes, puisque l'acheteur pourrait demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de l'immeuble commercial acheté, même si aucune taxe n'avait été remise.

Par conséquent, lorsqu'un immeuble sera vendu à une personne enregistrée et que sa valeur dépassera $1 million, Revenue Canada exigera la preuve que le vendeur a remis la taxe sur la vente avant que l'acheteur ne puisse demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de l'achat. Pour atteindre ce résultat, le vendeur devra obtenir de Revenu Canada un certificat attestant que la taxe a bien été payée. L'acheteur aura besoin d'une copie du certificat pour demander son crédit pour taxe sur intrants.

Afin de réduire les coûts d'observation liés à cette mesure, Revenue Canada établira un mécanisme abrégé permettant au vendeur de remettre la taxe et de recevoir un certificat attestant le paiement de la taxe. Ainsi, dans la plupart des cas, l'acheteur ne subira aucun retard dans la réclamation de son crédit pour taxe sur intrants.

Enfin, à titre de précaution supplémentaire, lorsqu'un immeuble sera acheté d'une personne qui ne réside pas au Canada, l'acheteur sera tenu de remettre la TPS directement à Revenu Canada. Dans ce cas, le vendeur ne sera pas tenu de percevoir et de remettre la taxe à titre d'agent du gouvernement fédéral.

7.5. Exemples

Les exemples qui suivent illustrent l'application de la TPS à des transactions immobilières.

1. **Faits**: Un particulier achète un terrain pour usage personnel et y bâtit un chalet qui doit lui servir de résidence.

Conséquence pour la TPS: L'achat du terrain pour usage personnel sera exonéré. Le particulier paiera la taxe sur les achats de matériaux et les frais facturés des sous-traitants et n'aura pas le droit de demander un crédit pour taxe sur intrants à ce titre. La règle sur les fournitures à soi-même ne s'appliquera pas lorsque le particulier emménagera dans le chalet.

2. **Faits**: Le particulier A achète une maison du promoteur X après l'entrée en vigueur de la TPS. Avant d'emménager, A est muté et doit vendre sa maison.

Conséquence pour la TPS: A paiera la taxe sur l'achat de la maison au promoteur X. La revente de la maison par A sera exonérée, puisqu'elle sera admissible comme immeuble d'habitation non neuf (la maison est devenue non neuve lorsqu'elle a été vendue à titre d'immeuble d'habitation presque terminé, bien qu'elle n'ait pas été occupée).

3. **Faits**: Les mêmes que l'exemple 2, sauf que A, en apprenant qu'il est muté, décide de louer sa maison à B.

Conséquence pour la TPS: Le loyer sera exonéré et aucune taxe ne sera payable en vertu des règles sur le changement d'usage parce que la maison sera admissible comme logement non neuf.

4. **Faits**: C achète une maison neuve après l'entrée en vigueur de la TPS et utilise une pièce comme bureau. La maison continue d'être utilisée principalement comme résidence.

Conséquence pour la TPS: La maison continuera d'être admissible en totalité comme résidence non neuve puisqu'elle sert principalement à des fins résidentielles. De plus, comme le bâtiment sert principalement à des fins personnelles, C n'aura pas le droit de demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de l'achat de la maison ou de ses améliorations ultérieures. La maison sera entièrement exonérée à la revente.

5. **Faits**: C achète une maison neuve et en convertit 60 pour cent en bureau pour y exercer sa profession de dentiste. Le reste de la maison sert de résidence.

Conséquence pour la TPS: Le bâtiment sera considéré comme composé de deux éléments distincts. Une partie du bâtiment, c'est-à-dire 40 pour cent, sera admissible comme résidence. Les 60 pour cent qui servent de bureau seront considérés comme bâtiment commercial.

C n'aura pas le droit à un crédit pour taxe sur intrants au moment de l'achat de la maison puisque l'usage commercial correspond à la fourniture de services exonérés (service dentaire).

Au moment de la revente, la partie résidentielle sera exonérée à condition qu'aucune taxe sur intrants n'ait été réclamée à son égard. La partie commercialle sera entièrement taxable. C aura droit à un crédit pour taxe sur intrants au moment de la vente, à concurrence de la taxe payée à l'achat ou de la taxe sur le prix de vente, le moindre des deux étant retenu. Le terrain entourant le bâtiment devra être réparti au prorata entre les deux éléments du bâtiment.

6. **Faits**: Le propriétaire X achète trois bâtiments afin de les exploiter comme suit: le bâtiment A est un immeuble d'appartements loués à long terme; le bâtiment B est un immeuble d'appartements loués à la fois à court terme et à long terme; le bâtiment C est un hôtel où les chambres sont louées uniquement à court terme.

Conséquence pour la TPS: Aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé à l'égard du bâtiment A et tous les loyers résidentiels de ce bâtiment seront exonérés. La revente du bâtiment A sera également exonérée.

Dans le cas du bâtiment B, les locations résidentielles de 30 jours ou plus seront exonérées. Un crédit pour taxe sur intrants pourrait être demandé au moment de l'achat, au titre de la partie du prix d'acquisition du bâtiment qui correspond à l'utilisation taxable prévue, mais dans ce cas:

a) la revente éventuelle du bâtiment serait taxable et le propriétaire pourrait demander, au moment de la vente, un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur le prix d'achat ou des améliorations, dans la mesure où ils n'ont pas fait l'objet d'une demande de crédit antérieure; et

b) les règles sur le changement d'usage pourraient entraîner un assujettissement à la taxe, si le pourcentage de répartition entre les usages taxables et exonérés était sensiblement modifié.

Si le propriétaire ne demande pas de crédit pour taxe sur intrants au titre d'une partie du coût d'acquisition du bâtiment B, ou du coût des améliorations, dans le calcul de son crédit pour taxe sur intrants, la revente du bâtiment B sera exonérée.

La taxe payée sur le coût du bâtiment C donnera droit à un crédit. Tous les loyers du bâtiment C seront taxables, de même que sa revente.

7. **Faits**: Le particulier A achète un terrain dans un but spéculatif et le revend ensuite. A n'exploite pas une entreprise d'achat et de revente de terrains.

Conséquence pour la TPS: La vente sera exonérée.

8. **Faits**: Les mêmes que l'exemple 7, sauf que, cette fois-ci, A exploite une entreprise d'achat et de revente de terrains.

Conséquence pour la TPS: La revente du terrain serait taxable. A pourrait demander un crédit pour taxe sur intrants sur l'achat du terrain et les frais d'améliorations. Si A n'était pas enregistré, ces crédits pour taxe sur intrants pourraient être demandés au moment de la vente.

8. Organismes de charité et organismes sans but lucratif

Les organismes de charité jouent un rôle important et bien particulier dans la société canadienne. Ils assurent, dans une large mesure, une fonction de service public, en faisant largement appel au soutien financier des gouvernements, ainsi qu'aux efforts et aux contributions volontaires du grand public pour poursuivre leurs objectifs. Dans la conception des règles applicables aux organismes de charité enregistrés, ainsi qu'aux organismes sans but lucratif, des dispositions spéciales ont été prévues, tant pour leurs achats que pour leurs ventes, qui tiennent compte du rôle important joué par ces organismes.

8.1 Ristourne de taxe sur les achats

Les organismes de charité enregistrés et les organismes sans but lucratif qui reçoivent un financement public appréciable auront droit à une ristourne de 50 pour cent de la TPS payée sur leurs achats. Ce programme de ristourne réduira sensiblement le supplément de taxe que la TPS aurait pu imposer aux activités de bienfaisance et aux activités sans but lucratif bénéficiant du soutien public au Canada. Cette section donne plus de précisions sur les aspects techniques du programme de ristourne.

a) Admissibilité aux ristournes et mécanismes de demande

(i) Organismes de charité

Pour l'application de la TPS, un organisme de charité sera défini comme un organisme de charité enregistré ou une association canadienne enregistrée de sports amateurs, au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Tous les organismes de charité auront droit à la ristourne.

Les foyers ou maisons de repos sans but lucratif sont probablement déjà des organismes de charité ou sont admissibles à le devenir. Néanmoins, pour plus de certitude, des dispositions spéciales seront prévues de manière à ce que ces organismes aient droit à la ristourne.

Si l'organisme de charité est une personne enregistrée aux fins de la TPS, il produira sa demande de ristourne en même temps que sa déclaration normale de TPS, c'est-à-dire pour chaque année, chaque trimestre ou chaque mois, selon le cas. Les organismes de charité qui ne seront pas enregistrés pour percevoir la TPS pourront produire leurs demandes de ristourne chaque année ou chaque trimestre.

Il ne sera pas nécessaire de joindre des factures aux demandes de ristourne, mais les organismes de charité devront tenir des registres et des documents appropriés, y compris les factures originales, à l'appui de leurs demandes de ristourne.

D'autres consultations seront menées auprès de ce secteur afin de déterminer le système de déclaration le plus efficace. Lorsqu'un organisme de charité est organisé en divisions, son bureau central pourra demander la ristourne de 50 pour cent à l'égard de toutes ses divisions. Cependant, les divisions d'un organisme de charité qui déclarent séparément la TPS devront produire une demande séparée de ristourne.

(ii) Organismes sans but lucratif subventionnés par l'État

Aux fins de la TPS, un organisme sans but lucratif sera défini de la même façon qu'aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les organismes sans but lucratif dont au moins la moitié des recettes annuelles proviennent de subventions fédérales, provinciales ou municipales seront également admissibles à la ristourne de 50 pour cent. À cette fin, les recettes comprendront tous les produits de vente et de dons ainsi que les prêts accordés par des personnes avec lesquelles l'organisme est considéré avoir un lien de dépendance.

Afin de déterminer l'admissibilité d'un organisme sans but lucratif à la ristourne de TPS, on limitera la définition du financement public à l'aide financière versée directement à un organisme. Parce qu'il est difficile d'évaluer les formes indirectes et non financières d'aide, par exemple les dons en nature, les prêts à faible taux d'intérêt et les garanties de prêt, ces formes d'aide ne seront pas considérées comme un financement public aux fins de cette règle.

Étant donné que l'admissibilité d'un organisme sans but lucratif à la ristourne dépendra du degré de financement public dont il bénéficie pendant l'année, les organismes admissibles ne pourront présenter de demande de ristourne qu'une fois par an, à la fin de leur exercice.

Chaque demande de ristourne d'un organisme sans but lucratif devra être accompagnée d'un rapport annuel, comprenant des états financiers et donnant des détails sur la nature et la portée du financement public, les recettes tirées de toutes les diverses sources durant l'année et les achats taxables effectués pendant l'année.

L'organisme ne sera pas obligé de présenter des factures à l'appui de sa demande de remboursement, mais il devra tenir des registres et des documents appropriés, y compris les factures originales, pour vérification.

b) Achats donnant droit à la ristourne

La ristourne de 50 pour cent s'appliquera aux achats de produits et services effectués par les organismes admissibles pour leur propre usage dans la poursuite de leurs objectifs.

Certains achats qui ne sont pas effectués à l'usage de l'organisme – par exemple, les articles acquis uniquement en vue d'une revente – ne donneront cependant pas droit à la ristourne. Les détails du fonctionnement de ce programme seront finalisés après consultation du secteur.

8.2 Fournitures faites par des organismes de charité

a) Principes et exonérations d'application générale

Les organismes de charité ne seront pas tenus de percevoir la TPS sur la grande majorité de leurs services. Cette exonération couvrira un large éventail de services de recherches, de consultation, de réadaptation ou de réinsertion, d'enseignement et d'autres activités sociales. De plus, les organismes de charité seront exonérés de la taxe sur les ventes d'articles d'occasion et d'articles qui leur auront été donnés, ainsi que sur les ventes d'articles neufs, moyennant certaines conditions décrites ci-après. Aucune taxe ne s'appliquera non plus aux dons de charité reçus par ces organismes. Dans le cas des organismes de charité, seuls des fournitures bien définies, de la même nature que des fournitures généralement faites par des entreprises commerciales, seront taxables. Ce principe assurera une application équitable et uniforme de la taxe à des activités commerciales similaires, sans pour autant nuire aux activités non commerciales des organismes de charité.

Les quatre exonérations *générales* suivantes s'appliqueront aux organismes de charité. Peu importe la nature de la vente, si une fourniture relève de l'une de ces quatre catégories, elle ne sera pas taxable.

(i) Exonération de petit commerçant.

Un organisme de charité ne sera pas tenu de percevoir la taxe sur ses fournitures (à part certaines ventes immobilières) lorsque ses ventes annuelles ne dépassent pas le seuil des $30,000 de petit commerçant (décrit à la section 4). Lorsqu'un organisme est organisé en succursales ou divisions distinctes, il pourra demander que chaque succursale ou division soit considérée comme une entité distincte aux fins de l'exonération de petit commerçant, à condition que la succursale ou division tienne une comptabilité distincte et puisse être bien identifiée par la nature de ses activités ou par son emplacement.

(ii) Exonération des bénévoles.

Toute fourniture faite par un organisme de charité (à part les ventes immobilières et certaines activités de jeux décrites ci-après) sera exonérée, si elle est effectuée dans le cadre d'une activité dont l'administration et le fonctionnement quotidien sont assumés en totalité ou presque par des bénévoles.

(iii) Exonération des fournitures pour une contrepartie symbolique.

Beaucoup d'organismes de charité fournissent des biens ou des services pour un montant symbolique qui ne couvre pas le coût direct de la fourniture. Il est évident que ces fournitures n'ont pas un caractère commercial. Par conséquent, toute fourniture faite par un organisme de charité sera exonérée si la contrepartie ne dépasse pas, ou si l'on ne peut s'attendre raisonnablement à ce quelle dépasse, les coûts directs de la fourniture. À cette fin, les coûts directs ne comprennent pas le travail des employés, le coût des immobilisations et des frais généraux.

(iv) Fourniture effectuée afin de soulager la pauvreté ou la souffrance.

Toute fourniture d'aliments, de boissons ou de logements sera exonérée lorsqu'elle est effectuée par un organisme de charité dans le but de soulager la pauvreté et la souffrance.

b) Fournitures taxables des organismes de charité

Sous réserve des exonérations d'application générale qui viennent d'être décrites, les fournitures suivantes faites par des organismes de charité seront taxables:

(i) Vente d'articles neufs et de services accessoires.

Cette disposition s'appliquera, par exemple, aux librairies des universités, aux magasins de cadeaux et de souvenirs des musées et aux magasins du même genre, ainsi qu'aux activités de vente par correspondance. Les ventes effectuées dans la rue, ou de porte à porte, et les fournitures effectuées à partir d'un point de vente temporaire (par exemple un kiosque aménagé sur le terrain d'une exposition), seront également taxables. Cependant, dans bien des cas, ces ventes seront admissibles à l'exonération des bénévoles ou des petits commerçants. Les ventes d'articles usagés ou donnés à l'organisme seront exonérées.

(ii) Vente d'aliments préparés ou de boissons.

Les organismes de charité devront percevoir la taxe sur les fournitures taxables d'aliments préparés et de boissons vendues dans un établissement de restauration, au même titre que les autres entreprises à but lucratif (voir la section 3). Grâce à cette disposition, les fournitures d'aliments et de boissons faites par des organismes de charité et celles qui sont effectuées par des restaurants, ou établissements du même genre à but lucratif, seront soumises aux mêmes règles.

De même, la TPS s'appliquera aux services de traiteur fournis par une organisme de charité lors d'une manifestation organisée, ou parrainée par une autre personne qui charge l'organisme d'assurer un service de traiteur. Sous réserve des

exonérations d'application générale, un organisme de charité qui assure des services de traiteur lors d'une réception privée, par exemple une noce, devra percevoir la taxe sur ce service. La taxe ne s'appliquera cependant pas lorsqu'un organisme de charité fournit des repas préparés à un hôpital, à un foyer ou une maison de repos, ou à un organisme offrant des repas à domicile (Meals On Wheels).

(iii) Prix d'entrée dans des lieux de divertissements ou de loisirs.

Cette disposition s'appliquera lorsque les frais sont exigés pour l'entrée ou la participation à un lieu de divertissements ou de loisirs. Cela comprendra le prix d'entrée à une représentation théâtrale, musicale ou autre lorsque ces représentations sont professionnelles, à une présentation de film, à une présentation de diapositives, à une exposition, à une foire, à une course de chevaux ou à une manifestation sportive professionnelle.

De même, le prix d'entrée dans les musées, les zoo, les aquariums, les lieux historiques, les parcs fauniques et autres, ainsi que dans les centres de loisirs, sera passible de la TPS.

Cependant, le prix d'entrée pour assister à des représentations, présentations, ou manifestations **d'amateurs** sera exonéré dans tous les cas.

(iv) Services récréatifs pour adultes.

Les organismes de charité, d'autre organismes sans but lucratif, ainsi que les entreprises à but lucratif offrent, en grande partie, les mêmes genres de services récréatifs pour adultes, par exemple des classes d'exercices physiques ou des cours dans différentes disciplines sportives. La taxe s'appliquera de manière uniforme à toutes ces fournitures, sous réserve des exonérations d'application générale. Toutefois, les programmes récréatifs établis principalement à l'intention des handicapés physiques ou mentaux, ou des personnes défavorisées, seront exonérés.

En ce qui concerne les services récréatifs pour enfants, il est reconnu que les organismes de charité jouent un rôle clé dans la prestation de toute une gamme de programmes de développement des enfants au niveau communautaire. Par conséquent, les organismes de charité seront exonérés sur la fourniture de tout programme consistant en une série d'activités éducatives supervisées ou de cours d'athlétisme, de sport, d'activités de plein air, de musique, de danse, d'art et d'artisanat ou d'activités similaires, lorsque l'organisation du programme s'apparente à celle des programmes de garderie.

(v) Activités commerciales de jeu d'argent.

Tout comme les organismes sans but lucratif et les gouvernements, les organismes de charité seront taxables sur les activités de jeu d'argent exploitées

commercialement. L'application de la TPS à ces activités est décrite à la section 13.6.

L'exonération générale en faveur des bénévoles sera modifiée dans le domaine des activités de jeu d'argent. En vertu de cette modification, une activité de jeu d'argent qui serait autrement taxable sera exonérée si les *deux* conditions suivantes sont réunies:

- si la totalité, ou presque, de l'administration et du fonctionnement quotidiens de l'activité est assumée par des bénévoles; et
- si dans le cas de l'organisation d'un bingo ou d'un casino, l'activité ne se déroule pas dans un lieu qui sert principalement pour cette activité de jeu d'argent ou des activités de jeu similaires (par exemple dans une salle de bingo commercial).

(vi) Location à court terme d'immeubles commerciaux.

Un organisme de charité sera tenu de percevoir la taxe sur ses locations à court terme d'immeubles non résidentiels lorsque ces fournitures sont effectuées dans le cadre ordinaire d'une entreprise. Cela comprendrera la location régulière d'une salle pour des réunions, des réceptions, ou des banquets.

(vii) Stationnement public.

La fourniture de stationnement public par un organisme de charité sera taxable, si l'organisme effectue cette fourniture régulièrement, moyennant une contrepartie.

(viii) Vente de terrains ou de logements neufs à des particuliers.

Cette disposition permet de s'assurer que tous les logements neufs seront taxés. Ni l'exonération en faveur des bénévoles, ni le seuil des $30,000 pour le petit commerçant ne s'appliquera à cette vente.

8.3 Fournitures faites par des organismes sans but lucratif

a) Principe général

À la différence des organismes de charité enregistrés, les organismes sans but lucratif n'ont pas à être administrés exclusivement à des fins de bienfaisance. En fait, ces organismes peuvent avoir toutes sortes d'activités, dont certaines comportent la fourniture de produits ou de services analogues à ce que fournissent généralement les entreprises à but lucratif. Étant donné la diversité des organismes sans but lucratif et de leurs activités, le principe général est que les

fournitures qu'ils feront dans le cadre d'une activité commerciale seront taxables, conformément aux règles normales, sauf exonération expresse.

b) Exonérations

Beaucoup d'organismes sans but lucratif ont principalement une fonction de service public, ou ont même des activités qui ne pourraient être considérées comme véritablement commerciales. Compte tenu de ce fait, les exonérations suivantes s'appliqueront à tous les organismes sans but lucratif:

(i) Exonérations d'application générale pour les petits commerçants et pour les fournitures avec contrepartie symbolique.

Les exonérations des petits commerçants et des fournitures avec une contrepartie symbolique, qui ont déjà été décrites pour les organismes de charité, s'appliqueront de la même manière aux fournitures faites par un organisme sans but lucratif. Comme dans le cas des organismes de charité, lorsqu'un organisme sans but lucratif est organisé en succursales ou en divisions distinctes, il pourra demander que chaque succursale ou division soit considérée comme une entité distincte aux fins de l'exonération de petit commerçant, à condition que la succursale ou division tienne une comptabilité séparée et soit bien identifiable.

(ii) Fournitures faites afin de soulager la pauvreté et la souffrance.

Cette exonération s'appliquera aux organismes sans but lucratif de la même façon qu'aux organismes de charité.

(iii) Vente d'articles de valeur unitaire inférieure à $5 par des volontaires, dans la rue ou de porte à porte.

Certains organismes sans but lucratif, comme les clubs de jeunes et les organismes étudiants, engagent souvent des bénévoles pour se procurer des fonds en vendant de menus articles, par exemple les tablettes de chocolat, de porte à porte ou d'une autre façon sans se servir d'un établissement permanent de vente au détail. Ces activités ne peuvent être considérées comme livrant concurrence à d'autres fournisseurs. Aussi, les ventes de ce genre seront-elles exonérées.

(iv) Prix d'entrée à des représentations, présentations ou manifestations d'amateurs.

L'exonération décrite précédemment (en 8.2b)(iii)) dans le cas des organismes de charité pour les représentations, présentations ou manifestations d'amateurs s'appliquera de la même façon aux organismes sans but lucratif.

(v) Programmes récréatifs pour enfants.

L'exonération décrite précédemment pour les organismes de charité dans le cas des activités récréatives organisées pour les enfants, les personnes handicapées ou défavorisées s'appliquera de la même façon aux organismes sans but lucratif.

(vi) Services subventionnés d'aide ménagère ou de soins à domicile.

Certains organismes sans but lucratif mettent en oeuvre des programmes d'aide ménagère ou de soins à domicile qui fournissent, à domicile, des services nécessaires, par exemple de ménage, de préparation de repas, de soins infirmiers, de soins personnels ou de garde d'enfants, aux personnes âgées aux infirmes ou aux handicapés. Le travail de ces organismes constitue un ajo . important aux services de santé publique, notamment dans le domaine des soins post-natals et post-opératoires. Ces services sont généralement fournis aux personnes nécessiteuses, en fonction de leurs ressources. Il est évident que ces activités n'ont pas un caractère commercial. Par conséquent, les services subventionnés d'aide ménagère, ou de soins à domicile, seront exonérés lorsqu'ils seront fournis par un organisme agréé par une province ou un territoire.

(vii) Repas à domicile (Meals On Wheels) et programmes similaires.

Une exonération sera accordée dans le cas des repas fournis à domicile par un programme du genre cantine mobile «Meals On Wheels» administré par un organisme sans but lucratif. Ces programmes ont pour but d'aider les personnes nécessiteuses qui, en raison de leur âge, d'une infirmité ou d'un handicap, ont du mal à se préparer un repas convenable.

(viii) Adhésion à des organismes qui n'accordent aucun avantage important aux membres pris individuellement.

Certains organismes sans but lucratif sont établis dans le seul but de promouvoir les objectifs ou les idéaux communs à tous leurs membres. Dans ces cas, chacun des membres ne tirent généralement aucun avantage de son adhésion à ces organismes, si ce n'est un avantage indirect qui doit revenir à tous les membres collectivement, le droit de voter ou de participer aux assemblées générales et, peut-être, un bulletin ou un rapport occasionnel sur la situation financière de l'organisme. Les frais d'adhésion ou cotisations de membres imposés par ces organismes seront exonérés. Cette exonération ne s'appliquera pas aux cotisations ou frais d'adhésion qui permettent aux membres de recevoir, sans frais supplémentaires ou avec une réduction importante, des livres, des périodiques, des admissions ou d'autres produits et services pour lesquels des droits seraient normalement exigés.

Un organisme dont les cotisations de membres seront exonérées en vertu de cette disposition pourra, si il le choisit, demander à ce que toutes ses cotisations soient considérées comme des fournitures taxables, ce qui permettra aux membres inscrits de demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de leurs cotisations.

(ix) Cotisations syndicales et cotisations professionnelles obligatoires.

La TPS ne s'appliquera pas aux cotisations annuelles dont le versement est obligatoire pour demeurer membre d'un syndicat, ou qui sont retenues par un employeur conformément aux dispositions d'une convention collective. La TPS ne s'appliquera pas non plus aux cotisations professionnelles annuelles qu'il est nécessaire de verser pour demeurer membre agréé d'une profession reconnue par la loi. Cependant, dans ce dernier cas, l'association ou l'ordre pourra, s'il le choisit, demander que toutes les cotisations soient considérées comme des fournitures taxables, ce qui permettra à ses membres enregistrés aux fins de la TPS de demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de leurs cotisations.

(x) Activités non commerciales au jeu d'argent.

Comme les organismes de charité, les organismes sans but lucratif ne seront pas tenus de percevoir la taxe sur les activités de jeu d'argent dont l'administration et le fonctionnement quotidiens sont assurés en totalité, ou presque, par des bénévoles et lorsque, dans le cas d'un bingo ou d'un casino, celui-ci ne se tient pas dans un lieu qui sert principalement à cette activité ou à d'autres activités de jeu (par exemple une salle de bingo commercial).

(xi) Fournitures d'immeubles non résidentiels.

Comme il est indiqué à la section 7, la plupart des fournitures immobilières faites par des organismes sans but lucratif seront exonérées, à l'exception des ventes de terrains ou de logements neufs, de la fourniture de stationnement public et de la location à court terme d'installations commerciales fournies dans le cadre normal d'une entreprise.

(xii) Hébergement fourni dans des camps de loisirs pour personnes handicapées ou défavorisées.

Une exonération sera prévue pour les repas, l'hébergement et les autres services récréatifs fournis par un organisme sans but lucratif à un camp de loisirs ou un endroit du même genre, lorsque l'hébergement et les services sont fournis principalement à des personnes handicapées, défavorisées ou démunies.

8.4 Règles sur les fournitures à soi-même

Le Livre blanc de juin 1987 indiquait que, pour compenser les graves distorsions qui pouvaient s'exercer en faveur de la fourniture de produits et de services à soi-même par les organismes publics, les organismes de charité et les organismes sans but lucratif, des règles spéciales seraient établies afin de taxer certaines fournitures à soi-même effectuées par ces organismes.

Cependant, étant donné le nouveau régime proposé pour les gouvernements et les organismes sélectionnés du secteur public (voir la section 9) et la ristourne de 50 pour cent décrite dans cette section pour les organismes de charité et les organismes sans but lucratif à financement public, les distorsions éventuelles en faveur des fournitures à soi-même ont été sensiblement atténuées. Par conséquent, aucune règle spéciale sur les fournitures à soi-même ne sera appliquée à ce secteur au titre de la TPS.

9. Le secteur public

Au Canada, le secteur public se compose des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que de divers autres organismes publics – les municipalités, les écoles, les collèges, les universités et les hôpitaux, qui exercent toutes sortes d'activités. Dans le contexte de la TPS, le secteur public pose un problème bien particulier. D'un côté, conformément aux principes d'une taxe à la consommation s'appliquant à une large assiette, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que la TPS s'applique de manière équitable et uniforme aux fournitures commerciales faites aussi bien par le secteur public que par le secteur privé – afin d'assurer l'équité concurrentielle et de réduire les distorsions dues à la taxe. Par ailleurs, dans la structure de la TPS, le gouvernement doit tenir compte du rôle spécial que les organismes publics jouent dans notre société et, donc, veiller à ce que le système de taxation ne nuise pas aux activités non commerciales de ces organismes.

9.1 Ventes du secteur public

a) Principe général

Dans la mesure où les gouvernements et leurs organismes exercent des activités commerciales, ils devraient être assujettis aux mêmes règles générales que les organismes du secteur privé. Tout comme dans le secteur privé, à l'exception des fournitures qui seront détaxées (par exemple les produits alimentaires de base) ou exonérées (par exemple les services de garderie), les fournitures faites par les gouvernements seront généralement assujetties à la TPS, si elles sont effectuées dans le cadre d'une activité commerciale.

Ce principe préservera l'équité concurrentielle en permettant de s'assurer qu'une certaine fourniture est soumise au même régime, sur le plan de la TPS, peu importe qu'elle provienne du secteur privé ou du secteur public. Autrement dit, le statut fiscal d'une fourniture dépendra principalement de sa nature et non de celle de l'organisme qui l'effectue.

L'assujettissement légal à la TPS incombera à l'acheteur. Par conséquent, lorsqu'ils effectueront des ventes taxables, les organismes du secteur public, comme les personnes enregistrées du secteur privé, joueront le rôle d'agent du gouvernement fédéral dans la perception et la remise de la taxe fédérale.

Nombre d'activités gouvernementales ne seront évidemment pas considérées comme des fournitures aux fins de la TPS, même si elles s'accompagnent d'une opération monétaire. Par exemple, les opérations qui découlent des fonctions réglementaires du gouvernement ne seront généralement pas taxables. Cela comprend les permis de conduire, les permis ou licences de radiodiffusion, les frais de passeport, les permis de construction, les frais d'enregistrement de brevets et de marques de commerce, de même que les amendes et pénalités.

Les organismes du secteur public qui sont des organismes de charité enregistrés auront droit aux exonérations exposées à la section 8 dans le cadre des fournitures faites par l'organisme de charité. Les organismes du secteur public qui ne sont pas des organismes de charité seront généralement exonérés sur les mêmes fournitures que les organismes sans but lucratif. Par exemple, certains programmes récréatifs destinés aux enfants et le prix d'entrée à une représentation d'amateurs seront exonérés lorsqu'ils seront fournis par un organisme du secteur public. Cependant, les exonérations pour les fournitures avec une contrepartie symbolique et pour les transactions immobilières qui s'appliquent aux fournitures faites par des organismes sans but lucratif ne s'appliqueront pas aux gouvernements fédéral et provinciaux; ils s'appliqueront cependant à des organismes sélectionnés du secteur public, à savoir les municipalités (y compris les bibliothèques municipales), les écoles, les universités, les collèges et les hôpitaux.

Pour plus de précision, les règles applicables à certaines catégories de ventes faites par le secteur public sont exposées dans le reste de la section. Ces règles s'appliqueront aux fournitures faites par les gouvernements fédéral et provinciaux, de même que par les organismes sélectionnés du secteur public.

b) Services d'inspection

Les gouvernements établissent souvent les normes de qualité des produits ou des services et obligent les fournisseurs à se soumettre à des inspections indépendantes. Ces dernières comprennent notamment des inspections de sécurité et de qualité des automobiles, des installations électriques, des bâtiments, des ascenseurs, des viande et des légumes.

Ces inspections sont parfois menées par le gouvernement, mais elles sont souvent effectuées par des tiers, dans le cadre de leurs activités commerciales. Afin de préserver l'équité concurrentielle, les frais d'inspection seront taxables, peu importe le vendeur des services d'inspection.

Dans la mesure où ces activités interviennent à un palier intermédiaire de la chaîne de production, les personnes enregistrées qui achèteront ce service pourront évidemment demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée, de la façon normale. Par exemple, la taxe sur l'inspection de la viande sera payée par les personnes enregistrées qui pourront ensuite demander un crédit pour taxe sur intrants. Ce régime est évidemment conforme au principe de détaxation des produits alimentaires de base.

c) Contingents et permis ou licences

Les gouvernements réglementent souvent les activités commerciales ou non commerciales en délivrant des contingents et des permis ou licences. Il peut s'agir de contingents accordés à des entreprises afin de réglementer l'accès à une ressource collective, ou des permis de conduire délivrés aux particuliers afin de maintenir une certaine norme de comportement sur la route. L'accès à la pêche

commerciale est souvent régie par un système de licence ou de permis, tandis que les contingents sont octroyés aux producteurs laitiers par la Commission canadienne du lait afin de réglementer la production. De la même manière, les municipalités accordent souvent des permis aux chauffeurs de taxis au moyen d'un système de contingents.

Bien que les contingents et les permis ou licences soient parfois accordés par les gouvernements moyennant une somme d'argent, ils ne reflètent généralement que l'exercice d'une fonction réglementaire. Aux fins de la TPS, l'octroi initial d'un contingent, permis ou licence en vertu des pouvoirs d'un gouvernement ne sera pas considéré comme une fourniture faite dans le cadre d'une activité commerciale et ne sera donc pas taxable. Cependant, étant donné l'élément de service important qui est incorporé à l'octroi d'un droit de chasse ou de pêche à des fins récréatives, les permis de chasse et de pêches seront taxables.

Après leur octroi initial, les contingents et les permis ou licences sont souvent négociés sur un marché secondaire, à des prix qui reflètent la vente économique liée à un droit exclusif protégé par le gouvernement. La vente ultérieure des contingents, permis ou licences sera assujettie à la TPS de la façon normale. Dans presque tous les cas, cependant, ces contingents, permis ou licences seront achetés par des personnes enregistrées qui pourront demander un crédit pour taxe sur intrants à ce ce titre.

d) Redevances sur les ressources naturelles

Étant donné l'importance des ressources naturelles qui appartiennent à l'État au Canada, toutes les transactions se rapportant à l'octroi d'un droit d'exploration ou d'exploitation d'une ressource naturelle appartenant à l'État ne seront pas considérées comme des fournitures aux fins de la TPS. En conséquence, les éléments tels les redevances versées à la Couronne, les soumissions à prime, les droits de coupe et les droits d'utilisation des eaux ne seront pas taxés. Cette règle ne s'appliquera pas aux paiements donnant le droit d'utiliser des immeubles appartenant à l'État – par exemple des droits de pâture. De plus, lorsqu'une personne non enregistrée reçoit le droit de prélever une ressource d'une façon qui équivaut essentiellement à la vente du bien considéré, la fourniture sera taxable de la façon normale. Cela assurera que toutes les ventes aux consommateurs finaux seront taxées – par exemple, lorsqu'on donne à un consommateur le droit de couper et d'enlever du bois de chauffage.

Par souci de cohérence et dans un but de simplification du fonctionnement de la taxe dans le secteur de l'extraction de ressources naturelles, les ressources en propriété libre bénéficieront du même régime, aux fins de la TPS, que les ressources appartenant à l'État.

Les entreprises d'exploration et de mise en valeur des ressources enregistrées aux fins de la TPS ne pourront évidemment pas demander de crédit pour taxe sur intrants au titre de l'acquisition de droits d'exploration ou d'exploitation sur lesquels ils n'auront pas payé la TPS.

Le propriétaire des ressources ne sera généralement par tenu de percevoir la taxe sur l'octroi de droit d'exploration ou d'exploitation de ressources naturelles, mais l'octroi de ces droits sera considéré comme une activité commerciale. Cela permettra au propriétaire de s'enregistrer et de demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale.

Toutes les ventes intérieures de la production extraite d'une mine ou d'une autre ressource naturelle, que celle-ci appartienne à l'État ou à quelqu'un d'autre, seront taxables de la façon normale. Comme dans le cas de toutes les autres fournitures taxables, la taxe sera supportée par l'acheteur, le vendeur percevant la TPS pour le compte du gouvernement fédéral.

e) Services municipaux usuels

Nombre des services fournis par les municipalités à leurs résidents se rattachent à la mise en place et à l'entretien de l'infrastructure municipale et en sont venus à faire partie intégrante du rôle des autorités locales. Cette catégorie de services comprend, par exemple, le ramassage des ordures ménagères, l'adduction d'eau et les égouts, la construction de routes et le déneigement. Dans la plupart des municipalités, ces services sont financés par les recettes générales. Il arrive cependant que la municipalité fasse apparaître le coût de ces services à part sur la facture de taxe municipale, ou fasse payer directement les droits d'utilisation du service.

Peu importe le mode de financement du service, les services résidentiels usuels fournis par une municipalité ou pour son compte seront exonérés. Ces services résidentiels seront considérés comme usuels lorsqu'un propriétaire est obligé de les utiliser. Cependant, quand la municipalité offre individuellement à ses résidents un service facultatif payé par des frais de services, celui-ci constituera généralement une fourniture taxable. Cela s'appliquera, par exemple, aux frais exigés pour déneiger les propriétés privées, pour asphalter les entrées ou pour couper des arbres. En fait, des activités commerciales où le secteur public fait concurrence au secteur privé.

À l'exception de l'adduction d'eau, les services publics tels les services de télécommunications, d'hydro-électricité et de gaz naturel seront taxables dans tous les cas. La fourniture d'eau par les municipalités ou des organismes remplissant des fonctions municipales sera toujours exonérée.

Comme l'indiquait le Livre blanc de juin 1987, et conformément aux règles applicables aux services municipaux usuels, les services de transports municipaux exploités sans but lucratif seront exonérés. Plus précisément, aucune taxe ne s'appliquera au prix du transport facturé par les organismes exploités par une autorité locale ou un gouvernement provincial ou pour leur compte, lorsque la totalité, ou presque, du service qu'ils fournissent consiste à assurer le transport des usagers dans une municipalité et les environs.

f) Services postaux

La Société canadienne des postes offre au public canadien toute une gamme de services dont plusieurs constituent des activités commerciales en concurrence directe avec le secteur privé. Conformément au principe selon lequel Postes Canada devrait être exploitée de plus en plus de manière concurrentielle, à l'instar d'une entreprise privée, la TPS s'appliquera de la façon normale à tous les produits et services fournis par Postes Canada.

g) Immeubles

Dans la mesure où les gouvernements fédéral ou provinciaux vendent ou louent des immeubles, ils seront assujettis aux règles s'appliquant à tous les autres fournisseurs, aux fins de la TPS. Cependant, les fournitures immobilières effectuées par des organismes sélectionnés du secteur public seront généralement exonérées. Cette exonération est décrite plus en détail à la section 7.

h) Subventions

Les gouvernements octroient souvent des subventions à des organismes du secteur privé, de même qu'à des institutions faisant partie du secteur public. Les subventions accordées par des organismes du secteur public n'entraîneront aucune conséquence pour les bénéficiaires au niveau de la TPS – c'est-à-dire qu'elles ne seront pas considérées comme la contrepartie d'une fourniture.

9.2 Achats du secteur public

L'établissement des règles à appliquer, aux fins de la TPS, aux achats du secteur public au Canada font intervenir deux considérations primordiales.

En premier lieu, d'après l'article 125 de la Loi Constitutionnelle de 1867, «aucun terrain ou bien appartenant au Canada ou à une Province n'est taxable ou imposable.» Étant donné que l'assujettissement légal à la TPS incombera à l'acheteur, la Couronne provinciale ne sera pas assujettie à la taxe fédérale sur ses achats. La question consiste donc à soulager la province de la TPS d'une façon qui soit aussi simple que possible, tant pour les gouvernements provinciaux que pour ses fournisseurs.

En second lieu, d'après les règles normales de fonctionnement de la TPS, un crédit pour taxe sur intrants ne peut être demandé que dans la mesure où les achats sont destinés à être utilisés dans le cadre d'une activité commerciale. Or, le secteur public effectuera la plupart du temps des fournitures qui seront exonérées ou ne seront pas considérées comme des activités commerciales. Cela signifie que les organismes du secteur public qui ne bénéficient pas de l'immunité de la Couronne quant à la taxation, par exemple les municipalités, les écoles, les hôpitaux, les

collèges et les universités, n'auront pas droit à un crédit pour taxe sur intrants sur la majeure partie de leurs achats. Le gouvernement fédéral est cependant d'avis que la réforme de la taxe de vente ne devrait pas imposer à ce secteur un fardeau supérieur à celui qu'il subissait avant la réforme. Les règles spéciales décrites ci-après visent à produire ce résultat.

a) Achats des gouvernements provinciaux

(i) Définition des entités admissibles

La définition d'un gouvernement provincial comprendra les ministères, agences et organismes d'un gouvernement provincial, de même que les sociétés d'État qui sont les mandataires de Sa Majesté du Chef d'une province.

(ii) Processus fédéral-provincial

Malgré la protection fiscale que la Constitution accorde aux gouvernements, le gouvernement fédéral et six gouvernements provinciaux (l'Ontario, le Québec et les Provinces de l'Atlantique) ont convenu, en 1977, de remplacer un système d'exonération réciproque par un système de réciprocité fiscale. Le Manitoba et la Colombie-Britannique ont conclu une entente en 1983. Aux termes de ces accords de réciprocité fiscale, les provinces participantes (la Saskatchewan et l'Alberta n'en font pas partie) s'engagent à ne pas demander un remboursement de taxe fédérale auquel elles ont autrement droit, et le gouvernement fédéral paie, comme s'il était taxable, les taxes de vente et à la consommation imposées par les provinces participantes. À l'heure actuelle, ces accords n'entraînent aucun transfert net de fonds appréciable entre les deux paliers de gouvernement.

Les accords de réciprocité fiscale prendront automatiquement fin lors de l'entrée en vigueur de la TPS. Il faudra donc que le gouvernement fédéral et toutes les provinces amorcent des négociations au sujet des règles applicables aux deux paliers de gouvernement dans le cadre des régimes de taxe de vente après 1990. Un certain nombre de questions devront être étudiées, notamment:

- le mécanisme permettant de soulager les gouvernements provinciaux de la TPS;
- la façon d'accorder un régime parallèle pour le gouvernement fédéral, dans le cadre des systèmes provinciaux de taxe sur les ventes au détail;
- la perception des taxes dues à l'autre palier de gouvernement, lorsqu'un gouvernement effectue une vente à un tiers;
- le régime à appliquer aux autres taxes et droits actuellement visés par les accords de réciprocité fiscale.

(iii) Mécanisme d'allégement

Deux méthodes peuvent généralement être envisagées afin de soulager les provinces de la TPS due sur leurs achats:

- un allégement au point de vente, grâce à des certificats d'exonération; et
- le paiement de la taxe au moment de l'achat, avec remboursement intégral ensuite.

Le gouvernement fédéral préfère la deuxième méthode. Celle-ci permettrait de garder les règles de fonctionnement de la TPS aussi simples que possible pour les entreprises qui vendraient des produits ou des services aux provinces. Il ne serait pas nécessaire d'instaurer des règles spéciales, qui risquent d'être complexes, pour dispenser les provinces du paiement de la taxe au moment de la vente.

b) Achats du gouvernement fédéral

(i) Définition des entités admissibles

Le gouvernement fédéral sera défini de façon à inclure les ministères, agences et organismes du gouvernement fédéral et les sociétés d'État qui sont mandataires de Sa Majesté du Chef du Canada.

(ii) Régime fiscal

L'application de la TPS aux achats faits par les ministères et organismes fédéraux n'a évidemment aucune conséquence nette sur les recettes fédérales. Cependant, dans un souci de simplicité du système pour les vendeurs, le gouvernement fédéral et ses organismes paieront la taxe sur leurs achats, comme n'importe quel organisme.

c) Achats d'organismes sélectionnés du secteur public

Le secteur public comprend un grand nombre d'organismes qui jouent un rôle clé dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'administration locale. Dans la mesure où ces organismes effectuent des fournitures taxables dans le cadre d'une activité commerciale, ils devront facturer la taxe comme n'importe quel autre vendeur. Cependant, comme dans le cas des gouvernements provinciaux, la majeure partie des fournitures effectuées par ces organismes du secteur public seront exonérées.

Là encore, faute de dispositions spéciales, ces organismes verraient s'alourdir sensiblement leur fardeau fiscal au niveau fédéral. Cependant, comme l'indiquait le budget fédéral de 1989, les organismes sélectionnés du secteur public – hôpitaux, écoles, municipalités, bibliothèques, collèges et universités –

bénéficieront d'une ristourne partielle de la taxe de vente payée sur leurs achats, de sorte que la réforme de la taxe fédérale de vente n'alourdisse pas leur fardeau fiscal par rapport à ce qu'il était avant la réforme.

La ristourne s'appliquera à la TPS payée sur les produits et services achetés par ces organismes pour propre usage dans la poursuite de leur objectif. Conformément aux dispositions exposées à la section 8 au sujet des ristournes accordées aux organismes de charité et aux organismes sans but lucratif, certaines restrictions limiteront l'admissibilité aux ristournes dans le cas de certains achats et de services qui ne sont pas destinés à l'usage de l'organisme.

(i) Définition des entités admissibles

A. Municipalités

De façon générale, les entités admissibles à titre de municipalité, d'après la *Loi sur la taxe d'accise*, seront également admissibles à la ristourne accordée à la municipalité aux fins de la TPS. Cela signifie que la ristourne pourra être obtenue par les corps municipaux constitués en corporation et les conseils et commissions connexes.

De plus, le gouverneur en conseil pourra désigner certaines autres autorités locales, distinctes sur le plan légal, comme des municipalités aux fins de la ristourne de la TPS. Pour être admissibles, les autorités locales en question devront répondre aux critères suivants. Elles devront:

- fournir un service municipal;
- être reconnues comme autorité locale par le gouvernement provincial;
- œuvrer dans l'intérêt public;
- être financées en partie par des impôts ou taxes ou des subventions gouvernementales; et
- être régies par des représentants élus ou des dirigeants nommés par le gouvernement.

Dans l'ensemble, ces règles permettront à toutes les bibliothèques municipales d'être admissibles à titre de municipalité, même si, sur le plan légal, elles sont distinctes de la municipalité. De plus, beaucoup d'autres autorités locales distinctes sur le plan légal seront également admissibles, notamment: les commissions de police; les commissions de transport municipal; les autorités responsables de l'adduction d'eau; et les autorités responsables des égouts et de l'irrigation.

B. Universités et collèges

Les établissements d'enseignement seront admissibles à la ristourne accordée aux universités et collèges s'il s'agit d'universités reconnues à financement public, de collèges publics ou de centres de recherches affiliés.

Un collège public sera défini comme un établissement sans but lucratif recevant un financement direct de l'État et dont le but principal est de dispenser des services d'enseignement postsecondaire dans l'un ou plusieurs des domaines suivants:

- des cours universitaires au niveau du baccalauréat;
- des cours techniques sanctionnés par un diplôme ou un certificat; et
- des programmes d'enseignement professionnel.

C. Écoles

Les écoles élémentaires et secondaires qui relèvent des divers conseils ou commissions scolaires placées sous l'autorité provinciale, de même que les écoles élémentaires et secondaires privées sans but lucratif, qui suivent le programme d'étude approuvé de la province, seront également admissibles à la ristourne.

D. Hôpitaux

Les établissements qui sont des hôpitaux publics véritables aux fins de la *Loi sur la taxe d'accise* seront admissibles à la ristourne. Cela comprendra, par exemple, les hôpitaux publics et sans but lucratif qui fournissent des soins intensifs, des soins de réadaptation et des services de soins chroniques.

(ii) Mécanisme de ristourne

Les ristournes seront accordées à ces organismes du secteur public d'après un pourcentage déterminé comme suit :

$$\text{Pourcentage de ristourne} = \left[1 - \frac{\text{TFV estimative payable en 1991 sans la réforme}}{\text{TPS estimative en 1991}} \times 100\right]$$

Les montants de ristourne seront calculés à l'aide des estimations fédérales de la TFV et de la TPS dues par ces organismes. Quatre pourcentages différents de ristourne seront établis, c'est-à-dire un pour les municipalités, un pour les universités et collèges, un pour les écoles et un pour les hôpitaux.

Les ristournes seront versées directement à chaque organisme. Les organismes enregistrés pourront présenter une demande avec leur déclaration normale de TPS

sur une base annuelle, trimestrielle ou mensuelle, selon le cas. Les organismes qui ne sont pas enregistrés aux fins de la TPS pourront présenter une demande de ristourne sur une base annuelle ou trimestrielle. Ce système n'entraînera aucune complication supplémentaire pour les vendeurs, puisque ces organismes selectionnés du secteur public paieront la taxe totale due au moment de l'achat et présenteront ensuite une demande de ristourne.

(iii) Processus

Les pourcentages exacts de ristourne n'ont pas encore été fixés pour chacune des quatre catégories d'organismes. Le gouvernement fédéral étudiera cette question avec les associations représentatives avant de prendre une décision définitive à cet égard.

9.3 Fournitures à soi-même

La possibilité de règles spéciales sur les fournitures à soi-même, dans le cas des gouvernements, était évoquée dans le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme de la taxe de vente. Étant donné que les provinces ne seront pas assujetties à la taxe sur les achats et vu la décision d'accorder une ristourne de taxe à des organismes selectionnés du secteur public, les distorsions possibles en faveur des fournitures à soi-même sont sensiblement réduites. Par conséquent, aucune règle spéciale sur les fournitures à soi-même ne sera nécessaire dans le secteur public aux fins de la TPS. Cependant, toute règle sur les fournitures à soi-même qui aura une application générale, par exemple, pour les immeubles résidentiels, s'appliquera au secteur public de la même façon qu'au secteur privé.

10. Indiens et bandes indiennes

L'article 87 de la Loi sur les Indiens exonère toute taxation les biens meubles des Indiens ou des bandes indiennes situés sur une réserve, ainsi que leurs droits sur une réserve ou des terres désignées. Cette exonération prime sur toute autre loi du Parlement du Canada.

Le régime fiscal des ventes et des achats effectués par les Indiens dans le cadre de la TPS sera entièrement conforme aux exigences de la Loi sur les Indiens. Étant donné que l'assujettissement légal à la TPS incombe à l'acheteur, les achats de produits faits par les Indiens sur une réserve ne seront pas taxés. Cela représente un avantage appréciable pour la communauté indienne par rapport au régime actuel de la taxe fédérale de vente. À l'heure actuelle, dans la mesure où la taxe fédérale est incorporée aux prix de détail des produits et des services vendus sur les réserves, le consommateur indien paie la taxe de la même façon que tous les autres consommateurs canadiens. De plus, les Indiens vivant sur les réserves auront droit au crédit pour TPS sensiblement amélioré, même s'ils bénéficieront directement d'un allégement de TPS.

La taxation des services dans le cadre de la TPS soulève des questions d'interprétation de l'article 87 sur la Loi sur les Indiens. Des travaux plus approfondis sont nécessaires à cet égard. Pour mener à bien cette évaluation, le gouvernement sollicitera l'avis des représentants de la communauté indienne et des groupes qui s'intéressent à la fiscalité des Indiens.

11. Services financiers

11.1 Introduction

À bien des égards, les services financiers sont analogues à la vaste étendue des autres services offerts dans l'économie. De ce point de vue, l'utilisation de services financiers représente une consommation et devrait normalement être taxée dans le cadre d'une taxe ayant une large assiette comme la TPS.

Cependant, les opérations financières sont souvent structurées de telle façon qu'il est difficile de leur appliquer une taxe de vente. Le prix des services est souvent implicite, se reflétant par exemple dans l'écart entre le taux d'intérêt exigé des emprunteurs et le taux de rendement servi aux déposants, aux assurés et aux rentiers. Bien qu'il soit théoriquement possible de déterminer ces prix implicites, la chose est extrêmement complexe dans la pratique.

Le Livre blanc de juin 1987 proposait, pour le secteur financier, une structure de taxation bien particulière qui visait à déterminer les frais facturés pour les services financiers implicitement compris dans la marge réalisée par les institutions. Bien que certains progrès aient été réalisés dans la traduction de cette proposition en une structure opérationnelle, d'importants problèmes techniques subsistaient. Devant l'ampleur des difficultés restantes et le fait qu'aucun pays au monde n'a réussi à appliquer efficacement une taxe de vente aux services financiers, le document consacré à la TPS dans le budget de 1989 indiquait que les services d'intermédiation financière seraient exonérés.

Conformément à cette décision, la fourniture de services financiers aux consommateurs et aux entreprises canadiens sera exonérée de la TPS. Autrement dit, la taxe ne sera pas facturée sur les services rendus aux consommateurs tels les prêts, les dépôts, les hypothèques, l'assurance-vie et l'assurance automobile. Cependant, les fournisseurs de services financiers paieront la taxe sur leurs propres achats.

Comme tous les autres produits et services, les services financiers fournis à des personnes qui ne résident pas au Canada seront détaxés. Cela permettra aux entreprises canadiennes qui fournissent des services financiers de rester concurrentielles sur les marchés mondiaux.

Le régime applicable aux services financiers touchera principalement un groupe bien précis de personnes enregistrées, c'est-à-dire les banques, les compagnies de fiducie, les assureurs, les coopératives financières et les courtiers en valeurs puisque la grande majorité des services financiers sont fournis par ces institutions. Ces dernières, outre qu'elles fourniront des services financiers exonérés, effectueront normalement des fournitures taxables et détaxées. Par conséquent, conformément aux règles générales de la TPS, elles devront répartir leurs intrants de manière à déterminer leur droit au crédit pour taxe sur intrants. La taxe payée sur leurs achats ouvrira droit à un crédit pour taxe sur intrants dans la mesure où les achats sont destinés à offrir une fourniture taxable ou détaxée. Les personnes

enregistrées qui fournissent des services financiers exonérés uniquement de façon accessoire ne seront pas tenues d'affecter des intrants aux services financiers.

La décision d'exonérer les services financiers oblige à répartir la gamme extraordinairement large des services fournis par les institutions financières en fournitures taxables, détaxées et exonérées. Il s'agit d'une opération très délicate qui soulève un certain nombre de questions techniques complexes au sujet des règles applicables aux produits et aux services achetés par les fournisseurs de services financiers.

Pour s'assurer que la structure retenue est claire et pratique, le gouvernement consultera des fiscalistes ainsi que l'industrie des services financiers afin de raffiner les propositions décrites ci-après.

11.2 Principes fondamentaux

a) Définition d'un service financier

Les services financiers seront définis de manière à inclure toutes les fournitures qui se rattachent étroitement à l'intermédiation financière, à l'intermédiation de marché et à la mise en commun des risques. Cela inclu de toute évidence les services d'intermédiation de base comme les prêts et le recueil de dépôts. Cependant, il existe aussi toute une gamme de frais de services liés au processus d'intermédiation, comme les frais de compensation de chèques et les frais de retrait pour lesquels il est plus difficile de déterminer les règles à appliquer.

La gamme des services à exonérer à titre de services financiers a été établie en mettant en balance les facteurs suivants qui sont relatifs à l'équité concurrentielle:

- d'une part, la gamme des services exonérés doit être étroite de manière à protéger la neutralité par rapport aux autres produits et services taxables;
- d'autre part, les services qui se rattachent étroitement au processus d'intermédiation devraient être exonérés pour que les institutions ne soient pas incitées à combiner ces frais aux frais d'intérêt, à la seule fin d'échapper à la taxe.

La définition des services financiers sera rattachée à celle des instruments financiers. Les instruments financiers comprendront par exemple la monnaie, toute les formes de créances ou de dettes, les actions de capital-actions, les polices d'assurance ou de réassurance, les chèques, les autres modes de paiements, les lettres de crédit ainsi que les options, les contrats à terme et les garanties qui s'y rapportent.

Les services financiers seront définis de manière à inclure le change de monnaie, le prêt, l'avance, l'emprunt ou le dépôt d'argent et l'émission, la vente, la souscription, la prise ferme, l'achat, la réception, le paiement, la cession ou le transfert de propriété d'un instrument financier. Le crédit-bail ne sera pas

considéré comme un service financier, ainsi, les loyers ou paiements de crédit-bail seront taxables comme l'indique le paragraphe 11.4(b).

Le fait d'organiser l'achat, la vente ou le placement d'un instrument financier sera également considéré comme un service financier. Par conséquent, les services fournis par les agents d'assurance, les courtiers hypothécaires et les courtiers en valeurs seront considérés comme des fournitures exonérées.

b) Crédit pour taxe sur intrants

Sous réserve de la règle du seuil minimum exposée ci-après, les personnes enregistrées qui fournissent des services financiers devront répartir leur intrants entre ceux qui servent à réaliser des fournitures taxables et détaxées et celles qui servent à effectuer des fournitures exonérées afin de déterminer les crédits pour taxe sur intrants auxquels ils ont droit. Aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé dans la mesure où les produits et services achetés sont destinés à servir à la fourniture de services financiers exonérés au Canada.

Les personnes enregistrées répartiront leur intrants selon leurs affectations à des fournitures taxables et détaxées ou à des fournitures exonérées, au moyen d'une méthode acceptable en l'espèce. Comme pour l'impôt sur le revenu des corporations, la méthode choisie pourra bien entendu faire l'objet d'une vérification fiscale. Les règles générales qui serviront à déterminer les droits aux crédits pour taxe sur intrants aux fins de la TPS sont décrites à la section 2.3.

Avant l'instauration de la TPS, le gouvernement publiera des lignes directrices exposant, à titre d'exemple, des méthodes de répartition des intrants pour le calcul des crédits pour taxe sur intrants.

(i) Règle du seuil minimum

À peu près toutes les entreprises effectuent des transactions financières, qu'il s'agisse de déposer des fonds ou d'acheter des actions, des obligations ou des certificats de dépôts à terme. Cependant, pour la plupart des entreprises, ces activités sont accessoires à leurs activités principales. En l'absence de règles spéciales, ces entreprises n'auraient pas droit à un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur leurs achats dans la mesure où ces derniers serviraient à fournir des services financiers.

Les personnes enregistrées ne seront pas tenues d'affecter des intrants à une fourniture de services financiers quand les recettes annuelles tirées de ces services et ayant la nature d'un revenu, par exemple des intérêts ou des dividendes, sont inférieures à $10 millions et à 10 pour cent des recettes annuelles totales tirées de toutes les fournitures. Par exemple, si un important fabricant automobile tirait de la fourniture de services financiers exonérés des recettes égales à 6 pour cent de ses recettes totales mais supérieures à $10 millions, il ne satisferait pas au seuil minimum prescrit et devrait affecter des intrants à la fourniture de services

financiers pour les calculs du crédit pour taxe sur intrants. L'application du seuil minimum sera basée, pour une période de déclaration particulière, sur les résultats de l'exercice précédent.

Cette méthode ne nécessitera pas une définition explicite des institutions financières, mais à peu près toutes les entreprises considérées comme des institutions financières ne seront pas exclues de l'application de la règle du seuil minimum. Par ailleurs, les entreprises qui fournissent des services financiers de manière accessoire seront exclues de l'application de la règle du seuil minimum et n'auront pas à affecter des intrants à la fourniture de services financiers exonérés.

Uniquement pour les fins de ce document, les entreprises qui ne sont pas exclues par cette règle du seuil minimum seront appelées institutions financières.

(ii) Immeubles et biens d'équipement

L'acquisition de biens d'équipement et d'immeubles peut impliquer d'importantes dépenses, et leur pourcentage d'utilisation dans une fourniture exonérée peut évoluer à travers le temps. À la différence de la plupart des autres entreprises, les institutions financières effectueront un volume appréciable et variable de fournitures exonérées. De ce fait, il importe que les crédits pour taxe sur intrants obtenus lors de l'achat d'immeubles et de biens d'équipement soient calculés de la manière la plus exacte possible.

Les règles servant normalement à déterminer les crédits pour taxe sur intrants pour les achats d'immeubles s'appliqueront aux institutions financières (voir la section 2.3).

Certaines modifications seront toutefois apportées au régime des biens d'équipement dans ce secteur. D'après les règles générales, les achats de biens d'équipement donneront droit à des crédits pour taxe sur intrants uniquement lorsqu'ils doivent servir principalement dans une fourniture taxable ou détaxée. Ces règles sont décrite à la section 2.3. Étant donné la répartition des fournitures taxables, détaxées et exonérées des institutions financières, ces dernières se verraient souvent privées de crédits pour taxe sur intrants sur la grande majorité de leur achats de biens d'équipement. Ce résultat est manifestement inapproprié.

En conséquence, pour ces institutions, les biens d'équipement seront considérés comme des immeubles. Autrement dit, un crédit pour taxe sur intrants sera accordé dans la mesure où les biens d'équipement sont acquis afin de servir à des fournitures taxables ou détaxées. Étant donné la complexité que pourrait créer l'application des règles sur le changement d'usage à tous les biens d'équipement achetés par les institutions financières, certaines mesures pour simplifier ces règles seront étudiées lors de consultations avec l'industrie.

(iii) Services exportés

Les services financiers fournis à des personnes qui ne résident pas au Canada afin d'être utilisés hors du Canada seront détaxés, comme toutes les autres exportations de produits et de services. En conséquence, les prestataires de services financiers pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre des achats taxés utilisés dans la fourniture de services exportés. Les entreprises canadiennes qui fournissent des services financiers resteront ainsi compétitives sur les marchés internationaux.

En l'absence de règles spéciales, il pourrait arriver que des entreprises soient incitées à réorganiser leurs opérations, par le biais de succursales ou de filiales établies à l'étranger, dans le seul but d'obtenir un crédit pour taxe sur intrants plus élevé. Après consultation du secteur financier, des règles seront instaurées à cet égard.

(iv) Services importés

Dans le cas des produits importés par les institutions financières, la TPS sera payée à la frontière. Il n'est évidemment pas pratique de percevoir la taxe à la frontière sur les services importés. Faute de règles spéciales, les institutions financières seraient incitées à importer des services afin d'échapper à la TPS sur ces achats. Pour éviter que les fournisseurs intérieurs de tels services soient désavantagés par rapport aux fournisseurs étrangers, les institutions financières, comme les autres fournisseurs de produits et de services exonérés, seront tenues d'autocotiser la TPS due sur tous les services importés comme par exemple les services informatiques de traitements de données (voir la section 2.5). Un crédit pour taxe sur intrants pourra être obtenu de la façon normale au titre de la taxe établie par autocotisation; ainsi, les personnes enregistrées ne pourront récupérer la TPS sur la partie des services importés qui se rapporte à une fourniture exonérée.

11.3 Application aux divers secteurs

a) Banques, compagnies de fiducie et de prêt et coopératives financières

(i) Activités intérieures

Les banques, les compagnies de prêts et de fiducie et les coopératives financières (caisses de crédit et caisses populaires) offrent une vaste gamme de services à leurs clients canadiens. Leur principale fonction est de recevoir des dépôts et de prêter des fonds: deux activités exonérées de la TPS. Ces institutions offrent également un certain nombre de services étroitement liés à cette fonction d'intermédiaire comme par exemple le traitement des chèques et le virement de fonds entre

comptes. La fourniture de ces services à des clients intérieurs sera exonérée de la TPS.

De plus, ces institutions offrent des services professionnels et administratifs comme par exemple des conseils en placements, des services de gestion, des services d'administration de la paye et des services d'enregistrement d'actions. Ces services ne seront pas compris dans la définition des services financiers. Par conséquent, leurs fournitures seront taxables et ouvriront droit à des crédits pour taxe sur intrants de la façon normale.

Les frais de carte de crédit comprennent à la fois les frais facturés aux marchands et ceux qui sont débités aux détenteurs de cartes. Les frais facturés aux usagers des cartes de crédit couvrent souvent toute une gamme de services dont certains, s'ils étaient facturés séparément, seraient exonérés (assurance par exemple) tandis que d'autres seraient taxables (frais administratifs par exemple). Il est toutefois impossible d'identifier séparément les frais applicables à chaque service. Par conséquent, tous les frais de cartes de crédit facturés à des clients intérieurs seront considérés comme des services financiers et ainsi exonérés de la TPS.

Un certain nombre d'institutions financières se spécialisent dans un secteur particulier d'intermédiation. Par exemple, l'octroi de crédit par une société de financement sera exonéré à titre de service financier.

Les primes payées par les institutions financières à la Société d'assurance-dépôt du Canada et aux autres caisses de stabilisation seront exonérées comme n'importe quel autre prime d'assurance.

Comme il a déjà été indiqué, le transfert ou le placement d'un instrument financier par un agent sera considéré comme un service financier. Par conséquent, les services fournis par les courtiers hypothécaires et les agents de placement de dépôts seront exonérés.

Le tableau C.3 présente le régime proposé au titre de la TPS pour un certain nombre de services fournis et de frais facturés par les banques, les compagnies de fiducie et de prêts et les coopératives financières à leur clients intérieurs.

(ii) Activités internationales

Les institutions financières canadiennes offrent leurs services à la fois aux personnes qui résident et qui ne résident pas au Canada. Les services fournis à des personnes qui ne résident pas au Canada afin d'être utilisés à l'étranger seront détaxés. De ce fait, les banques, les compagnies de prêts et de fiducie et les coopératives financières pourront demander un crédit pour taxe sur intrants dans la mesure où leurs achats taxables sont destinés à servir dans la fourniture de produits ou de services détaxés à des personnes qui ne résident pas au Canada et à des succursales étrangères d'institutions financières canadiennes afin d'être utilisés à l'étranger. Ces intrants comprendraient normalement les bâtiments, les loyers, les ordinateurs, le mobilier et les objets fixés à demeure. Lorsque ces intrants ne

peuvent être affectés à chaque transaction à des fournitures détaxées, cette affectation se fera selon une méthode raisonnable en l'espèce, comme il a été indiqué à la section 11.2.

Les frais facturés pour divers services financiers seront considérés comme une fourniture détaxée dans la mesure où les services sont rendus à une personne qui ne réside pas au Canada et doivent être utilisés à l'étranger. La fourniture d'un service financier à une succursale canadienne d'une société étrangère sera considérée comme une fourniture effectuée au Canada et sera donc exonérée de la TPS. Inversement, la fourniture de services financiers à une succursale étrangère d'une entreprise canadienne sera considérée comme une exportation et, donc, détaxée.

b) Compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale

(i) Activités intérieures

La principale fonction des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance générale est la mise en commun des risques. Les services financiers offerts par les assureurs-vie comprennent les rentes viagères et la protection en cas de décès, d'accident et de maladie, tandis que les compagnies d'assurance générale offrent une protection surtout contre les dommages ou pertes causés aux biens, et la responsabilité civile.

L'assurance d'un risque canadien sera exonérée. Par conséquent, les primes d'assurance reçues et les paiements d'indemnité d'assurance qui y correspondent seront exonérés.

Les revenus de placement gagnés sur des instruments financiers font également partie intégrante de l'activité d'assurance. Les revenus de placement d'un assureur, par exemple, les intérêts sur obligations et hypothèques et les dividendes sur actions, seront exonérés.

Les assureurs ne pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur leurs achats dans la mesure où ces derniers se rattachent à la fourniture d'assurance au Canada ou au revenu gagné sur des placements canadiens. Les intrants taxés qu'utilisent habituellement les assureurs comprennent les bâtiments, les ordinateurs, le mobilier et les objets fixés à demeure, les frais de déplacement et de divertissement des agents ainsi que les honoraires professionnels versés à des tiers.

Les assureurs fournissent aux clients intérieurs d'autres services qui seront taxables s'ils donnent lieu à la facturation de frais distincts. Par exemple, les frais facturés par un assureur-vie pour l'administration d'un fond d'auto-assurance seront taxables à condition qu'aucun élément d'assurance n'entre en jeu. De

Tableau C.3

Régime des services fournis par les institutions de dépôt à des clients intérieurs aux fins de la TPS

Fournitures taxables

Services professionnels et administratifs
- Frais d'administration
- Évaluations
- Conseils en matière d'endettement
- Planification financière
- Service fiduciaire
- Service de garde et de dépôts
- Service de registre d'actions

Services Informatiques
- Paye
- Tenu de registres et conciliation des comptes

Ventes ou locations de produits
- Chèques
- Location de biens en crédit-bail
- Location de terminaux de point de vente
- Location de coffrets de sûreté

Fournitures exonérées

Services de dépôts
- État ou relevé de comptes
- Virement automatique de fonds
- Frais de guichet automatique
- Traitement de chèques
- Dépôts de nuit
- Frais sur chèques sans provision
- Frais de retrait

Services de crédit
- Frais d'acceptation
- Frais d'achat de réduction d'intérêt
- Frais d'utilisation de cartes de crédit
- Frais de garantie
- Frais de demande de prêts
- Frais de maintien de prêts
- Escompte au marchand sur carte de crédit
- Frais d'établissement d'hypothèques
- Frais de découvert

Autres services
- Commission sur obligations d'épargne du Canada
- Certification de chèques
- Swaps, options et opérations à terme de monnaies
- Courtier en dépôt
- Opérations de change
- Swaps, options et opérations à terme de taux d'intérêt
- Courtier hypothécaires
- Chèques de voyage

même, les services d'évaluation à des fins d'assurance fournis par les compagnies d'assurance générale seront taxables. Dans la mesure où l'on facture la taxe sur les services vendus à un client qui est une personne enregistrée et où les services se rapportent à une activité commerciale de ce dernier, un crédit pour taxe sur intrants sera accordé conformément aux règles normales.

Les commissions gagnées par des agents indépendants qui vendent des polices d'assurance seront considérées comme se rapportant à un service financier exonéré. Par conséquent, les achats qui se rapportent aux commissions d'assurance de l'agent ne donneront pas droit à un crédit pour taxe sur intrants. Cela permettra d'appliquer un régime analogue aux agents d'assurance indépendants et aux employés des compagnies d'assurance.

Tableau C.4

Régime des services fournis par les assureurs à des clients intérieurs aux fins de la TPS

Fournitures taxables

Services professionnel et administratifs
- Services actuariels
- Conseils en planification successorale
- Frais ou commissions pour régimes d'auto-assurance
- Conseils en planification financière
- Évaluation pour fin d'assurance
- Conseils en placement
- Gestion des caisses séparées

Services informatiques
- Paye
- Tenu de registres

Fournitures exonérées

Services de mise en commun des risques
- Assurance
- Réassurance
- Vente de police d'assurance par des agents

Services d'épargne
- Frais pour rentes
- Frais de régimes universels

Services de crédit
- Frais d'achat de réduction d'intérêt
- Frais de garantie
- Frais de demande de prêts
- Frais d'établissement d'hypothèques

Le tableau C.4 présente le régime proposé aux fins de la TPS à un certain nombre de services fournis et de frais facturés par les compagnies d'assurance à leurs clients intérieurs.

(ii) Activités internationales

Le lieu de la fourniture d'un service d'assurance sera déterminé par l'emplacement du risque. L'assurance d'un risque à l'étranger par un assureur résident sera considérée comme une exportation de service et donc détaxée. En conséquence, un crédit pour taxe sur intrants sera accordé à l'égard des achats dans la mesure où l'on peut raisonnablement les affecter à la fourniture de ces services détaxés.

Une succursale étrangère d'un assureur canadien sera considérée comme une personne qui ne réside pas au Canada. Par conséquent, les services fournis pour usage à l'extérieur du Canada à la succursale étrangère par le siège social situé au Canada seront détaxés, de la même manière que si la succursale étrangère était une filiale étrangère. De même, une succursale canadienne d'une compagnie étrangère sera considérée comme une personne qui réside au Canada. Lorsque la succursale canadienne importera des services de l'étranger, elle devra établir la TPS par autocotisation sur les services importés conformément aux règles normales.

La réassurance de risques étrangers par un assureur qui réside au Canada sera considérée comme une exportation de service détaxé. La réassurance de risques canadiens cédés à un assureur qui ne réside pas au Canada et qui n'a pas de permis d'exploitation au Canada sera considérée comme une importation de service exonéré.

c) Courtiers en valeurs

(i) Activités intérieures

La fonction d'intermédiation de marché consiste principalement dans la prise ferme de titre sur le marché primaire et dans l'achat ou la vente de valeurs sur le marché secondaire ceci, à titre d'agent ou de commettant. L'intermédiation de marché et les services directement liés fournis à des clients intérieurs seront considérés comme des fournitures exonérées.

Outre l'intermédiation de marché, les négociants ou courtiers en valeurs fournissent des services d'intermédiation financière en avançant des fonds aux clients, négociants et courtiers; ils reçoivent pour ces services des intérêts et d'autres frais ou commissions. Les négociants en valeurs tiennent également des comptes pour des clients, des négociants et des courtiers. Il s'agit au fond de comptes de dépôts où un intérêt est payé sur le solde créditeur. Les services d'intermédiation financière offerts par les courtiers en valeurs seront soumis aux

mêmes règles que les services de cette nature fournis par les banques, les compagnies de prêts et de fiducie et les coopératives financière: tous ces services seront exonérés.

Tableau C.5

Régime applicable aux services fournis par les courtiers en valeurs à des clients intérieurs aux fins de la TPS

Fournitures taxables

Services professionnels et administratifs
- Administration de comptes
- Planification financière
- Conseils en placement
- Service de gestion
- Conseils en fusion et acquisition
- Service de garde et de dépôts

Fournitures exonérées

Services d'intermédiation de marché
- Courtage
- Opération sur valeurs mobilières à titre de commettant
- Prise ferme de titres ou organisation du placement d'une émission

Services de crédit
- Gestion de crédit
- Comptes sur marge

Les conseils dispensés à l'égard de fusion et d'acquisition, les conseils financiers ou les conseils en placement seront considérés comme des fournitures taxables. Par conséquent, les négociants en valeurs seront placés sur un pied d'égalité avec les autres entreprises qui offrent des services identiques ou analogues. Comme dans le cas des autres personnes enregistrées, les courtiers en valeurs pourront demander un crédit pour taxe sur intrants dans la mesure où leurs achats sont attribuables à leurs fournitures taxables ou détaxées. Leurs achats taxables comprendraient par exemple les loyers, les ordinateurs, le mobilier de bureau et les objets fixés à demeure.

Le tableau C.5 présente le régime proposé aux fins de la TPS à un certain nombre de services fournis et de frais ou commissions facturés par les courtiers en valeurs à leur clients intérieurs.

(ii) Activités internationales

Le lieu de la fourniture d'un service d'intermédiation financière fournie par un négociant en valeurs sera déterminé d'après la résidence du client, comme pour toutes les autres institutions financières. Cependant, les négociants en valeurs

seront également tenus de déterminer le lieu de fourniture de leurs services d'intermédiation de marché.

Lorsqu'une commission de courtage est versée par un acheteur ou un vendeur de titres sur le marché secondaire, le consommateur du service est la personne qui verse la commission. Par conséquent, les services de courtage achetés par une personne qui réside au Canada seront exonérés. Les services de courtage achetés par des personnes qui ne résident pas au Canada seront détaxés.

Lorsqu'un négociant en valeurs agit à titre de commettant lors de la mise en marché d'un instrument financier nouvellement émis, le consommateur du service est l'émetteur. La prise ferme des titres d'un émetteur canadien sera exonérée, et elle sera détaxée dans le cas des émetteurs qui ne résident pas au Canada.

Lorsqu'un courtier en valeurs agit à titre de commettant en achetant ou vendant des titres sur le marché secondaire pour son propre compte, le consommateur du service est difficile à déterminer. Toutes ces fournitures seront exonérées.

11.4 Questions particulières

a) Regroupement à des fins fiscales

Comme pour l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, chaque compagnie membre d'un groupe de compagnies liées sera considérée comme une entité distincte sous le régime de la TPS. Par conséquent, les produits et les services fournis à d'autres membres du groupe seront assujettis à la TPS, lorsque celle-ci s'applique, et ouvriront droit à crédit dans la mesure où ils sont acquis afin de servir à effectuer une fourniture taxable ou détaxée.

Le gouvernement est conscient que dans certains cas très limités, par exemple les services informatiques de traitement de données, des règles spéciales pourraient être nécessaires. Les dispositions à appliquer dans ces cas feront l'objet de discussions avec les institutions financières visées.

b) Crédit-bail

Le crédit-bail d'immeubles ou de biens personnels ne sera pas considéré comme un service financier. Tous les paiements de loyers seront assujettis à la TPS et permettront aux locataires d'obtenir un crédit dans la mesure où le bien ou l'immeuble sert à effectuer une fourniture taxable ou détaxée. Les loueurs pourront évidemment demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale au titre de la TPS payée sur les biens qu'il acquiert afin de les louer en crédit-bail.

Conformément aux règles générales de fonctionnement de la taxe, les biens importés au Canada seront assujettis à la TPS à la frontière, sur leur valeur à

l'acquitté. Des règles spéciales s'appliqueront lorsque l'importation vise un bien loué d'une personne qui ne réside pas au Canada par une personne assujettie à la règle d'autocotisation pour les services importés. Dans ce cas, le locataire, s'il est l'importateur en titre et a payé la taxe à l'importation, pourra demander un remboursement de la TPS payée à la frontière. Le locataire devra ensuite rendre compte de la TPS sur les paiements de loyers de la façon normale, d'après la règle d'autocotisation.

c) Options

De façon générale, le status fiscal de la fourniture d'une option dépendra de celui du produit ou du service auquel l'option se rattache. Par exemple, une option sur l'aluminium sera taxable, tandis qu'une option sur un instrument financier sera exonérée.

Malgré cette règle générale, toute option négociée à une bourse reconnue sera considérée comme un instrument financier et, donc, exonérée.

d) Métaux précieux

Il existe toute une gamme de mécanismes de placement, et notamment les métaux précieux, c'est-à-dire l'or, l'argent et le platine. Un placement en métaux précieux peut prendre la forme d'un certificat de propriété établi par le détenteur du métal ou prendre la forme du métal précieux lui-même.

La fourniture initiale de métaux précieux d'une qualité propre à en faire des placements par des affineurs intérieurs sera détaxée. De même, l'importation de métaux précieux de cette qualité ne sera pas taxée à l'importation. Pour avoir droit à ce régime, les métaux précieux devront se présenter sous la forme de barres, de pièces ou de plaques, purs à au moins:

- 99,5% pour l'or et le platine, et
- 99,9% pour l'argent.

Comme c'est le cas des autres mécanismes financiers, la fourniture de métaux précieux à des fins de placements sera exonérée. La fourniture de métaux précieux qui ne satisferont pas aux exigences de pureté ou de forme sera assujettie à la TPS.

12. Transition

Cette section présente les principales dispositions qui seront mises en place afin d'assurer une transition sans heurts entre l'actuel régime de taxe fédérale de vente et le système de TPS. Ces dispositions comprennent:

- une ristourne de la TFV déjà payée sur les stocks d'articles neufs détenus en vue d'une revente ou d'une location et existant à la date d'entrée en vigueur;
- les contrats à prix fixe et à long terme;
- les transactions qui chevauchent la date d'entrée en vigueur;
- les rajustements des prix relatifs aux fournitures effectuées avant la date d'entrée en vigueur; et
- d'autres dispositions diverses comme les restrictions relatives aux articles d'occasion et aux règles de changement d'usage, de même que les dispositions d'acomptes provisionnels dans le cadre de la TFV actuelle.

12.1 Ristourne de TFV sur les stocks

a) Dispositions générales

Lors de l'entrée en vigueur de la TPS, beaucoup d'entreprises détiendront des stocks d'articles neufs destinés à la revente, sur lesquels la TFV aura déjà été payée. Afin d'éviter une double taxation de ces articles, des ristournes de TFV seront accordées sur ces derniers aux entreprises qui les détiennent, et pour qui la taxe est déjà incluse dans leurs coûts à l'entrée en vigueur de la TPS.

Pour donner droit à la ristourne, il faudra généralement que les stocks:

- soient détenus par une personne enregistrée à l'entrée en vigueur de la TPS;
- soient neufs et n'aient pas été utilisés;
- aient déjà fait l'objet du paiement de la TFV;
- se trouvent au Canada au 1er janvier 1991;
- soient destinés à la vente ou à la location à des clients dans le cadre normal des activités de la personne enregistrée; et
- aient été acquis par la personne enregistrée avant le 1er janvier 1991.

La définition des articles neufs et non utilisés destinés à la revente comprendra des articles reconstruits et remis en état, ainsi que le matériel de construction neuf et

non utilisé des entrepreneurs. Cependant, le matériel de construction livré à un chantier ne donnera pas droit à la ristourne.

Sous réserve de certaines conditions décrites à la section 12.4, des ristournes seront accordées au titre des articles nouveaux et non utilisés sur lesquels la TFV aura été payée, qui auront été vendus par les détaillants à des consommateurs avant le 1er janvier 1991, et seront retournés après cette date pour remboursement ou crédit.

Des règles spéciales s'appliqueront dans le cas des stocks de logements neufs invendus lors de l'entrée en vigueur de la TPS. Ces règles sont exposées à la sous-section b) ci-après.

La TFV actuelle s'applique au début de la chaîne de production. Par conséquent, le montant de taxe compris dans bien des articles n'apparait généralement pas aux étapes suivantes du circuit commercial. Revenu Canada-Accises a déjà mis en place des mécanismes administratifs pour calculer les remboursements de taxe fédérale de vente quand le montant de la taxe ne peut être déterminé directement à partir des registres d'achats d'une entreprise. Ces mécanismes subiront les adaptations nécessaires pour servir au programme de ristourne de la taxe fédérale de vente.

Des précisions supplémentaires seront fournies au cours des prochains mois au sujet des modalités et des mécanismes de demande de ristournes sur les stocks.

b) Logements neufs

Le prix de logements nouvellement construits incorpore un montant appréciable de TFV en raison de l'application de cette dernière aux matériaux de construction. Dans le cadre de la TPS, les résidences neuves seront taxables sur le prix de vente aux consommateurs. En l'absence de dispositions spéciales, un logement neuf qui serait partiellement construit, ou terminé avant l'entrée en vigueur de la TPS, mais qui serait vendu après la mise en place de cette dernière, serait en fait soumis à une double taxation.

Pour corriger cette situation, une ristourne de la TFV incorporée au prix d'un logement neuf sera offerte aux acheteurs d'habitations unifamiliales, semi-détachées et en copropriété, lorsque l'acheteur aura conclu un contrat d'achat écrit avant le 1er janvier 1991 et prendra possession du logement pour l'occuper avant le 1er mars 1991. La ristourne sera basée sur le montant estimatif de la TFV comprise dans un logement comparable achevé avant le 1er janvier 1991, par pied carré. Cette estimation sera faite avant l'entrée en vigueur de la TPS. Le montant de la ristourne dépendra de la date à laquelle l'acheteur prendra possession du logement afin de l'occuper. Si la prise de possession d'un logement terminé se produit en janvier 1991, la ristourne sera égale aux trois quarts de la TFV estimée par pied carré. Elle sera de la moitié pour les acheteurs qui prendront possession d'un logement en février 1991.

Dans le cas des nouveaux immeubles en copropriété et des immeubles d'appartements locatifs en construction, le montant de la ristourne dépendra du degré d'avancement des travaux au 1er janvier 1991. Si le bâtiment est terminé à un niveau compris entre 25 et 50 pour cent, la moitié de la TFV estimative sera ristournée. S'il est achevé à plus de 50 pour cent, des ristournes égales aux trois quarts de la TFV estimative seront accordées.

12.2 Contrats à prix fixe

Aucun allégement particulier ne sera accordé dans les cas de contrats à prix fixe qui chevauchent la date d'entrée en vigueur. D'après les règles normales d'application de la TPS, l'acheteur sera assujetti à la taxe sur toute somme taxable payée ou payable au vendeur à partir du 1er janvier 1991. Par exemple, dans le cas d'un bail commercial à prix fixe et à long terme, le locataire devra acquitter la TPS sur tous les paiements de loyer à partir du 1er janvier 1991; si le locataire est une personne enregistrée, la taxe sera récupérable au moyen du crédit pour taxe sur intrants, de la façon normale. Le vendeur, dans cet exemple, le propriétaire d'un immeuble commercial, sera tenu de percevoir et de remettre la TPS sur les paiements taxables reçus ou à recevoir à partir du 1er janvier 1991.

12.3 Transactions chevauchant la date d'entrée en vigueur

Dans bien des cas, les règles normales régissant l'application de la taxe détermineront l'imposition de la TPS aux transactions qui chevauchent la date d'entrée en vigueur. Les règles générales qui s'appliquent au calendrier d'application de la TPS sont exposées à la section 2.2. Cependant, quatre exemptions seront faites par rapport à ces règles générales.

Facture établie avant le 1er janvier 1991

Le simple fait d'avoir établi une facture avant le 1er janvier 1991 pour une fourniture effectuée en 1991 ne permettra pas d'échapper à l'assujettissement à la TPS.

Produits et services taxés actuellement

Dans le cas des ventes de produits déjà assujettis à la taxe fédérale de vente (c'est-à-dire, les produits taxables vendus par un fabricant ou un grossiste titulaire d'une licence), la TPS ne s'appliquera pas à la vente si les produits sont livrés ou changent de propriétaire avant le 1er janvier 1991. Dans le cas contraire, la TPS s'appliquera. Grâce à cette règle, ce sera la TFV actuelle ou la TPS, mais non les deux, qui s'appliquera à tous les produits actuellement assujettis à la taxe fédérale de vente.

Les services de télécommunications et les services de programmation de télécommunications sont actuellement taxés à 11 pour cent. Afin de faciliter le passage au nouveau système, la taxe actuelle s'appliquera à toutes les factures d'usagers visant les périodes commençant avant 1991 et se terminant avant le 1er février 1991. Toutes les factures relatives à ces services, qui visent des périodes commençant en 1991 ou se terminant après le 31 janvier 1991, seront assujetties à la TPS.

Fournitures antérieures à l'entrée en vigueur

Les dispositions permettront de s'assurer que, lorsque des produits dont la vente n'est pas assujettie actuellement à la TFV sont livrés à l'acheteur ou changent de propriétaire avant le 1er janvier 1991, ou lorsque les services sont fournis avant le 1er janvier 1991, la TPS ne s'appliquera pas si l'acheteur paie la fourniture, ou si le vendeur émet une facture au titre de la fourniture avant le 1er mars 1991. Ces dispositions ne s'appliqueront pas dans les cas suivants:

- les paiements de loyer relatifs à des biens meubles ou immeubles;
- les paiements partiels relatifs à des travaux de construction en cours; et
- les services de télécommunications et les services de programmation de télécommunications.

Fournitures payées d'avance

Des règles spéciales s'appliqueront aux paiements effectués avant le 1er janvier 1991 pour des produits à livrer ou des services à fournir après le 31 décembre 1990.

Les paiements effectués par des compagnies, des sociétés de personnes et des propriétaires d'entreprises personnelles après le 31 août 1989 et avant le 1er avril 1991, pour des produits à livrer où des services à fournir après 31 décembre 1990, seront assujettis à la TPS. La taxe deviendra payable par l'acheteur selon un principe d'autocotisation le 1er janvier 1991 sur la partie du paiement qu'on pourrait raisonnablement attribuer aux biens ou aux services à fournir à cette date ou après. Dans le cas d'une personne enregistrée aux fins de la TPS au 1er janvier 1991, la taxe sera remise avec la première déclaration de TPS de cette personne. Bien entendu, dans la mesure où les biens et services visés par le paiement sont destinés à servir dans une activité commerciale de l'acheteur, ils donneront droit à un crédit pour taxe sur intrants compensateur.

Dans le cas des personnes non enregistrées, la taxe devrait être remise au plus tard le 1er avril 1991.

Dans le cas des paiements effectués par une personne après le 31 mars 1990 et avant le 1er janvier 1991, le vendeur sera tenu de percevoir la taxe sur la fraction

du paiement qui se rapporte à des produits à livrer ou à des services à fournir le 1er janvier 1991, ou après cette date. Le vendeur sera tenu de remettre cette taxe avec sa première déclaration de TPS.

Grâce à ce système, la TPS ne sera pas perçue sur les fournitures effectuées avant 1991. Cependant, ces règles empêcheront les acheteurs d'éviter la TPS sur les fournitures faites après l'entrée en vigueur de cette dernière en payant ses fournitures avant le 1er janvier 1991. Cette règle ne s'appliquera pas dans le cas des abonnements à des journaux ou à des périodiques payés d'avance.

Sous réserve de ces règles qui auront préséance, l'application de la TPS aux transactions qui chevauchent la date d'entrée en vigueur de celle-ci se fera conformément au calendrier suivant:

i) Vente simple de produits à un acheteur

Aucune TPS ne s'appliquera si la livraison ou le transfert de propriété à l'acheteur se produit avant le 1er janvier 1991.

ii) Importation de produits au Canada

Aucune TPS ne sera payable lorsque les produits sont libérés par Douanes Canada avant le 1er janvier 1991.

La TPS s'appliquera lorsque les produits sont libérés à cette date ou après.

iii) Produits expédiés en consignation par un fournisseur à une personne avant le 1er janvier 1991

La TPS s'appliquera si le consignataire vend les produits ou les conserve pour son propre usage le 1er janvier 1991 ou après cette date.

iv) Produits fournis conformément à un contrat de construction commerciale prévoyant des paiements partiels

Aucune TPS ne s'appliquera sur les paiements partiels qui deviennent dus en vertu du contrat avant le 1er janvier 1991, à condition que ses paiements correspondent dans une mesure raisonnable au pourcentage d'achèvement des travaux de construction à la date où ils sont effectués.

La TPS sera payable sur les paiements qui deviennent dus le 1er janvier 1991 ou après cette date.

v) Lorsqu'un fournisseur rend un service taxable à une personne et que les services ont été payés avant le 1er janvier 1991 (par exemple, pour un contrat d'entretien d'immeubles)

Aucune TPS ne sera payable si la prestation du service à la personne est pratiquement terminée avant la date d'entrée en vigueur.

Autrement, la TPS s'appliquera au prorata sur la période de prestation du service.

vi) Services professionnels (par exemple, services de comptable et d'avocat) lorsqu'il y a des «travaux en cours» à la date d'entrée en vigueur de la TPS

Les paiements effectués d'avance pour des travaux à faire en 1991 seront assujettis à la TPS (au prorata si les travaux sont exécutés à la fois en 1990 et 1991).

Dans la mesure où les services sont rendus avant le 1er janvier 1991, la TPS ne s'appliquera pas si les services sont payés ou facturés avant le 1er mars 1991.

vii) Dans le cas d'une vente taxable d'immeuble

Aucune TPS ne s'appliquera si la date de transfert de propriété ou prise de possession est antérieure au 1er janvier 1991.

Lorsque, conformément à un accord écrit, une somme devient due avant le 1er janvier 1991 mais que la propriété de l'immeuble n'est pas transferée avant cette date, les sommes dues avant cette date (c'est-à-dire les dépôts) seront assujettis à la TPS à titre d'élément de la contrepartie payée pour l'immeuble.

12.4 Rajustement de prix

Des rajustements de prix pourront être effectués après l'entrée en vigueur de la TPS sur des fournitures effectuées avant cette date. On peut citer l'exemple des rabais différés pour achat en quantité, les rajustements pour qualité ou quantité inférieurs à ce que prévoit la commande et les remboursement ou les échanges des produits défectueux.

La plupart de ces rajustements n'entraîneront aucune conséquence sur le plan de la TPS, dans la mesure où ils sont raisonnables dans les circonstances. Une exception sera toutefois prévue dans le cas des biens retournés qui ont été vendus avant le 1er janvier 1991:

- Les produits retournés et échangés contre des articles de remplacement n'entraîneront aucune conséquence sur le plan de la TPS, dans la mesure où la transaction n'entraîne pas l'établissement d'une note de crédit ou un remboursement au client. Dans ce cas, aucun rajustement ne sera apporté à la demande de ristourne du vendeur au titre de la TFV sur les stocks.

- Lorsqu'un produit est retourné et que le vendeur remet au client une note de crédit, celle-ci sera considérée une vente au comptant, lorsqu'elle sera utilisée. Si la note de crédit est utilisée pour une fourniture taxable, la TPS sera appliquée d'une façon normale. Si la personne enregistrée établit une note de crédit au titre d'un article retourné qui a été vendu neuf et était assujetti à la TFV avant le 1er janvier 1989, la personne enregistrée pourra demander une ristourne de TFV, dans la mesure où un remboursement ou une note de crédit a été accordée au client (après déduction éventuelle, des frais de réapprovisionnement).

12.5 Dispositions diverses

a) Règles sur les biens d'occasion

Pendant les trois premières années d'application de la TPS, la règle sur les biens d'occasion (décrite à la section 13.9), qui accorde aux personnes enregistrées un crédit pour taxe sur intrants fictif au titre des articles d'occasion achetés à des personnes non enregistrées se limitera aux personnes enregistrées qui, dans le cours normal de leurs activités, achètent des articles d'occasion en vue de les revendre. Par conséquent, pendant les trois premières années de la TPS, les personnes enregistrées qui achètent des articles d'occasion à une personne non enregistrée, afin de s'en servir comme biens d'équipement (par exemple, une automobile d'occasion) ne pourront demander de crédit pour taxe sur intrants fictif au titre de cet achat.

b) Restrictions concernant le changement d'usage

Comme il est indiqué à la section 2.3, aucun crédit pour taxe sur intrants ne sera accordé dans le cadre des règles sur le changement d'utilisation s'appliquant aux biens d'équipement et aux immeubles, au-delà de la TPS payée sur le bien ou l'immeuble en question. Par conséquent, si le bien était la possession d'une personne enregistrée aux fins de la TPS avant le 1er janvier 1991, elle ne pourra obtenir de crédit pour taxe sur intrants en vertu des règles sur le changement d'usage, même si l'utilisation commerciale du bien augmente.

c) Restrictions à la règle sur les paiements échelonnés passibles de la TFV

D'après le paragraphe 27(1) de la *Loi sur la taxe d'Accise*, les fabricants peuvent facturer la TFV sur les paiements échelonnés à mesure que ces derniers sont reçus ou deviennent recevables. Cette disposition sera mise en suspens le 30 novembre 1990 à l'égard des contrats prévoyant des paiements échelonnés qui sont conclus le 1er novembre 1989, ou après cette date. Toute la TFV applicable à ces contrats sera payable le 31 décembre 1990, pour les produits qui auront été livrés par le fabriquant à l'acheteur ou dont la propriété aura été transferée à l'acheteur à cette date.

13. Autres caractéristiques opérationnelles de la TPS

Cette section résume un certain nombre de dispositions et de caractéristiques opérationnelles diverses de la TPS.

13.1 Dépenses des associés

La TPS perçue sur les fournitures effectuées par une société de personnes sera déclarée au niveau de la société elle-même. Pour des raisons commerciales, il arrive souvent que certains produits et services soient achetés directement par les associés (plutôt que par la société) afin de servir dans l'exploitation de la société. Par exemple, un associé pourra subir des frais de déplacement ou de location de véhicule pour lesquels il ne se fait pas rembourser. Dans la mesure où l'associé peut déduire ces dépenses aux fins de l'impôt sur le revenu dans le calcul du revenu qu'il tire de la société, il pourra directement récupérer la TPS payée ou payable sur ces achats, dans la mesure où un crédit pour taxe sur intrants aurait été accordé à la société si les biens ou services avaient été acquis par la société. Les demandes de remboursement de la TPS payée sur les dépenses d'un associé seront produites en même temps que la déclaration d'impôt sur le revenu de l'associé.

Ni une société, ni un associé ne pourront demander immédiatement un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée lors de l'achat d'une voiture de tourisme (selon la définition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*) lorsque cette voiture sert partiellement à l'usage personnel de l'un des associés ou d'une personne qui lui est liée. Cependant, l'associé ou la société, selon le cas, pourra demander un crédit fondé sur la déduction pour amortissement (DPA) relative au véhicule, selon le pourcentage autorisé par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans la mesure où la voiture sert à une activité commerciale de la société. Les associés demanderont ce montant dans leur demande annuelle de remboursement de la TPS au titre des dépenses d'associés. Lorsque la société demandera un crédit pour taxe sur intrants en fonction de la DPA en application de cette règle, le crédit sera demandé dans la déclaration de TPS de la société pour la période de déclaration qui comprend la fin de l'exercice de la société.

Ces règles ont pour but d'assurer un régime cohérent pour les voitures de tourisme entre les associés et les travailleurs indépendants. Ce régime, qui s'applique également à un aéronef en partie utilisé à des fins personnelles, est décrit plus en détail à la section 2.3.

13.2 Dépenses des employés

Beaucoup d'employés, par exemple les vendeurs à commissions, subissent d'importantes dépenses dans le cadre de leurs fonctions. Ces dépenses ne sont souvent remboursées par l'employeur que de manière indirecte, par le biais des salaires et commissions versés.

Étant donné que les employés ne seront pas considérés comme exploitant une activité commerciale, il ne pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur ces dépenses. Cependant, les cadres et les employés pourront se faire rembourser la TPS payée sur les dépenses liées à un emploi, lorsqu'elles sont également déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu. Lorsque la déduction fiscale est une déduction pour amortissement relative à une voiture de tourisme ou à un aéronef, le crédit sera basé sur les 9/109e de la DPA permise aux fins de l'impôt sur le revenu.

La demande de remboursement de TPS sera produite en même temps que la déclaration d'impôt sur le revenu de l'employé pour l'année civile au cours de laquelle les dépenses ont été faites.

13.3 Mauvaise créance

Si une personne enregistrée tient compte de la TPS sur une fourniture à une personne avec laquelle la personne n'a aucun lien de dépendance et, qu'ensuite, la personne radie une partie ou la totalité de la contrepartie de cette fourniture à titre de mauvaise créance, la personne enregistrée pourra demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe comprise dans la mauvaise créance radiée. Si elle recouvre ensuite une partie de cette mauvaise créance, elle devra remettre la TPS au taux 9/109e de la partie récupérée.

13.4 Fournitures mixtes et combinées

Lorsqu'un vendeur effectue un ensemble de fournitures dont certaines sont taxables et d'autres pas, et qu'il les facture à un prix unique, la TPS sera calculée sur la partie de la somme payée qu'on peut raisonnablement attribuer aux fournitures taxables. Par exemple, le prix facturé pour un congélateur (taxable) plein de produits alimentaires de base (détaxés) devra être réduit au prorata, de manière à faire apparaître la valeur du congélateur pour l'application de la TPS.

Comme il est indiqué à la section 2.2, le moment auquel une transaction est assujettie à la TPS dépendra, dans certains cas, de la nature de la fourniture: biens meubles ou immeubles ou services.

Il pourrait arriver qu'une combinaison de ces différentes fournitures soit offerte à un prix tout compris. Par exemple, un vendeur d'appareils électroménagers pourrait livrer et installer un lave-vaisselle; il s'agirait alors de la fourniture combinée d'un bien meuble (le lave-vaisselle) et d'un service (la livraison et l'installation). Dans ce cas, les règles suivantes serviront à *déterminer le moment auquel la transactioin est soumise à la TPS*:

- Si l'on peut raisonnablement considérer que l'un des articles fournis a une plus grande valeur que les autres, tous les articles fournis seront considérés comme une fourniture de cet article en question. Dans l'exemple précédent du lave-vaisselle, celui-ci a manifestement plus de valeur que les services de

livraison et d'installation. Par conséquent, la fourniture du lave-vaisselle et les services connexes seraient considérés comme une seule fourniture de biens meubles.

- Si les articles fournis sont de valeur égale:

  (i) si l'un des articles est un immeuble, tous les articles seront considérés comme une fourniture d'immeuble; et

  (ii) dans tous les autres cas, tous les articles fournis seront considérés comme une fourniture de service.

13.5 Diplomates et organisations internationales

Conformément aux obligations internationales du Canada en vertu de divers conventions, traités et accords internationaux, un allégement de TPS sera accordé aux représentants des gouvernements étrangers et d'autres organisations internationales. Les mécanismes d'allégement seront déterminés avant l'entrée en vigueur de la TPS.

13.6 Jeu de hasard, loteries et pari-mutuels

Dans le cas des pari-mutuels, des jeux de hasard et des lotteries exploités sur une base commerciale, les paiements reçus par l'organisateur au titre des paris ou des billets de tombola et de loteries seront assujettis à la TPS. Des dispositions spéciales permettront à l'organisateur de demander un crédit fictif pour taxe sur intrants au titre des prix en espèces ou des gains versés à un parieur. Ce crédit fictif sera égal à 9/109e du prix. Cependant, lorsque la taxe a été payée sur des prix en nature, un crédit normal pour taxe sur intrants sera accordé selon les règles habituelles. De ce fait, la taxe s'appliquera uniquement à la marge de l'organisateur. Aucun crédit ne sera accordé aux personnes enregistrées pour l'achat d'un billet de loterie ou le placement d'un pari.

Lorsqu'il n'est pas pratique pour l'exploitant d'enregistrer le total des sommes pariées (par exemple dans un casino), l'exploitant se contentera de considérer sa marge brute comme un montant comprenant la TPS et ne demandera pas de crédit fictif pour taxe sur intrants au titre des prix payés en espèces. Bien entendu, l'exploitant pourra demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur toutes les autres dépenses liées à son exploitation. La marge brute sera égale aux recettes totales diminuées des gains ou des prix en espèces versés aux parieurs; aux fins de la TPS, cette marge brute ne pourra être diminuée des autres dépenses d'exploitation ou frais généraux.

La TPS ne sera appliquée aux gains réalisés à la loterie ou au jeu, puisqu'ils ne sont pas reçus en contrepartie d'une fourniture.

Pour évaluer l'applicabilité du seuil de petit commerçant et des seuils de périodes de déclaration aux organisateurs de loterie et de jeu de hasard, on se fondera sur la marge brute plutôt que sur les recettes totales.

13.7 Prix gagnés dans des compétitions

Les prix gagnés par les participants à une compétition (par exemple une compétition sportive dont les gagnants sont récompensés par un prix) ne seront pas assujettis à la TPS. Cependant, aucun crédit pour taxe sur intrants ne pourra être demandé par l'organisateur de la compétition au titre des prix remis aux vainqueurs. Par ailleurs, les concurrents enregistrés ne seront pas tenus de remettre la taxe sur les prix qu'ils auront gagnés. Cela simplifiera l'application de la taxe pour les organisateurs, puisqu'ils n'auront pas à faire la distinction entre les concurrents enregistrés et non enregistrés, tout en permettant d'assujettir à la taxe la valeur ajoutée des compétiteurs et les autres fournitures faites aux consommateurs puisqu'ils sont reflétés dans les prix d'entrée.

13.8 Taxes de vente provinciales

Comme la TPS, les taxes de vente provinciales s'appliquent au niveau du détail. Lorsqu'une vente est assujettie à la taxe de vente générale d'une province, de même qu'à la TPS, cette dernière s'appliquera au prix hors taxe provinciale.

Par conséquent, lorsqu'une personne enregistrée achètera une fourniture d'entreprise qui est assujettie à la fois à la taxe provinciale de vente et à la TPS, le crédit pour taxe sur intrants sera calculé sur le prix d'achat après déduction de la taxe de vente provinciale.

Les règles à appliquer, aux fins de la TPS, aux taxes provinciales sur les produits, aux marges provinciales et aux autres prélèvements du même genre, par exemple sur le tabac, les carburants et l'alcool, constituent une question à étudier davantage avec les provinces.

13.9 Articles d'occasion

À l'exception de certaines voitures de tourisme (voir les sections 2.3, 13.1 et 13.2), la vente d'un bien d'occasion par une personne enregistrée, dans le cadre d'une activité commerciale, constituera une fourniture taxable; lorsque l'acheteur est également une personne enregistrée, les règles normales du crédit pour taxe sur intrants s'appliqueront.

Les ventes de biens d'occasion par des particuliers qui ne sont pas des personnes enregistrées ou par des personnes qui s'en servent principalement à des fins non commerciales, ne seront pas assujetties à la taxe, dans la mesure où ces transactions n'entrent pas dans le cadre d'une activité commerciale. Les articles ainsi vendus ne seront pas assujettis à la taxe lors de la vente mais, si l'acheteur est

une personne enregistrée et qu'il acquiert les biens pour s'en servir dans une activité commerciale, il pourra, sous réserves de certaines restrictions décrites plus loin, demander un crédit fictif pour taxe sur intrants à l'égard des biens d'occasion achetés. Le crédit fictif sera égal à 9/109e du prix payé par la personne enregistrée pour les biens d'occasion, lorsque l'achat n'était pas assujetti à la taxe.

Une exception à cette règle générale sera prévue dans le cas des articles d'occasion qui prennent de la valeur: aucun crédit fictif pour taxe sur intrants ne sera accordé à une personne enregistrée qui achète un article d'occasion prenant de la valeur auprès d'une personne non enregistrée (par exemple un particulier ou un organisme exonéré). La définition des biens d'occasion qui prennent de la valeur comprendra les biens personnels désignés définis à l'alinéa 54e) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les autres articles de collection pouvant être prescrits. Les biens personnels désignés comprennent, d'après la *Loi de l'impôt sur le revenu*:

- les gravures, eaux-fortes, desseins, peintures, sculptures ou oeuvres d'art du même genre;
- les bijoux;
- les documents, manuscrits ou livres rares;
- les timbres; et
- les pièces numismatiques.

La règle prévue dans le cas des biens d'occasion vise à instaurer un mécanisme qui permet d'éliminer la TPS incorporée aux biens d'occasion acquis par une personne enregistrée auprès d'une personne non enregistrée. Des règles de transition spéciales s'appliqueront pour tenir compte du fait que la plupart des articles d'occasion n'auront pas subi la TPS au cours des premières années d'application de celle-ci.

- En premier lieu, les crédits fictifs pour taxe sur intrants seront accordés à l'égard des articles d'occasion acquis par une personne enregistrée au cours des trois premières années d'application de la TPS, uniquement si les articles sont acquis dans le cadre normal d'une activité commerciale de la personne enregistrée et s'ils sont acquis en vue d'une revente.
- En second lieu, les personnes enregistrées dont l'activité consiste à acheter et à revendre des articles d'occasion devront rembourser tout crédit fictif ou réel pour taxe sur intrants demandé à l'égard des articles d'occasion vendus à l'exportation au cours des trois premières années d'application de la TPS. Cependant, pour tenir compte du fait qu'une personne enregistrée pourra avoir utilisé l'article dans le cadre de son entreprise avant la vente à l'exportation, la récupération de la taxe sur intrants sera égale au crédit pour taxe sur intrants réclamé ou à 9 pour cent du prix de vente de l'article d'occasion exporté, le moindre des deux montants étant retenu.

13.10 Contenants consignés

En général, la fourniture de contenants consignés (comme les bouteilles de boissons gazeuses) sera taxable selon les règles normales. Lorsque ces contenants sont ramenés à une personne enregistrée par un consommateur qui veut obtenir un remboursement, la personne enregistrée pourra demander un crédit fictif pour taxe sur intrants égal à 9/109e de la somme remboursée au consommateur.

Il pourra arriver que des contenants consignés soient fournis à des consommateurs à l'égard d'articles détaxés. Par exemple, un consommateur pourrait acheter un contenant de lait, sans payer à part le contenant consigné en plastique. Étant donné que, dans ce cas, le lait est un article détaxé, le contenant sera également détaxé, s'il n'est pas facturé à part au moment de la vente. Comme le consommateur n'aura payé aucune taxe sur le contenant dans ce cas, le vendeur ne pourra pas demander un crédit fictif pour taxe sur intrants à l'égard du remboursement versé au consommateur, lorsqu'il rapporte le contenant.

13.11 Ventes en consignation

Le consignataire ne devient généralement pas propriétaire des articles qui lui sont livrés en consignation, sous réserve d'approbation ou à d'autres conditions du même genre, avant que les articles ne soient revendus (ou que le consignataire ne se les approprie à son usage personnel). D'après les règles normales, le consignataire sera tenu de percevoir la TPS au moment de la revente et, si les articles ont été fournis par un propriétaire enregistré qui a facturé la taxe au consignataire, il pourra demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale. La règle à l'égard du moment auquel la TPS s'applique et où un crédit pour taxe sur intrants peut être demandé à l'égard des ventes en consignation est décrite à la section 2.2.

D'après les règles qui viennent d'être exposées, le consignataire pourra également demander un crédit fictif pour taxe sur intrants lors de la revente (ou de l'acquisition pour son propre usage) d'articles d'occasion fournis par un propriétaire non enregistré.

13.12 Agents

À la différence des ventes en consignation, où la propriété des biens passe du propriétaire initial au consignataire puis à l'acheteur ultime dans une vente réalisée par l'entremise d'un agent, la propriété des biens passe directement du vendeur à l'acheteur. Autrement dit, l'agent ne devient pas propriétaire des produits vendus.

Sous réserve de la règle spéciale indiquée ci-après pour les produits ou les services vendus par l'intermédiaire d'un agent et facturés au nom de celui-ci, les agents

seront tenus de percevoir la TPS d'après les règles normales, uniquement sur les frais ou commissions qu'ils facturent à leurs commettants.

Lorsqu'une personne enregistrée acquiert une fourniture taxable par l'intermédiaire de son agent, elle aura droit à un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée ou payable à la fois sur la fourniture et sur la commission payable à l'agent pour ses services. Inversement, lorsqu'une personne enregistrée fait une fourniture par l'intermédiaire de son agent, elle devra rendre compte de la taxe à percevoir sur la fourniture.

Bien entendu, la personne enregistrée aura droit à un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée ou payable sur la commission de l'agent.

Des règles spéciales s'appliqueront lorsqu'un agent fait une fourniture taxable pour le compte d'un commettant et qu'il établit une facture à son nom pour cette fourniture. Dans ce cas, l'agent sera considéré, aux fins de la TPS, comme s'il avait acheté le produit ou le service à son commettant et l'avait revendu. Par conséquent, l'agent devra percevoir la TPS sur la contrepartie payable par le client et pourra demander un crédit pour taxe sur intrants, de la façon normale, au titre de la fourniture réputée avoir été faite par son commettant.

13.13 Débours

Il n'est pas rare qu'une personne enregistrée facture séparément à un client certaines sommes déboursées dans le cadre de la prestation d'un service particulier. Par exemple, un notaire ou un avocat peut facturer à un client le paiement des droits de mutation immobilières et autres décaissements lors d'une transaction immobilière, outre ses honoraires professionnels.

Selon la nature de ses débours et la manière dont ils sont facturés, ils seront soumis à des règles différentes sous le régime de la TPS. En règle générale, les débours seront considérés comme se rapportant à une fourniture faite au client. Leur statut en regard de la TPS dépendra du régime appliqué aux honoraires de base facturés par la personne enregistrée pour ses services. Les débours pourraient se rapporter, par exemple, à des frais de déplacement, de téléphone et de photocopie. Lorsque ces débours se rattachent à une fourniture taxable de services à un client, ils seront également taxables. Inversement, lorsque les honoraires de base d'un service fourni par la personne enregistrée sont détaxés (par exemple, les services juridiques fournis à l'étranger à un non résidant), les débours seront eux aussi détaxés.

Cependant, les personnes enregistrées ne seront pas tenues de rendre compte de la taxe sur les débours effectués à titre d'agent pour le compte du client, à condition que les débours soient indiqués séparément sur la facture remise par la personne enregistrée au client. Ces débours comprendraient par exemple les taxes ou les droits d'enregistrement acquittés par un notaire ou un avocat pour le compte d'un commettant à l'égard d'une transaction immobilière. Lorsque ces débours ne sont pas indiqués à part au client, ou qu'ils ne sont pas effectués en qualité d'agent pour

le compte du client, ils seront considérés comme faisant partie des honoraires de base rémunérant le service rendu au client.

13.14 Propriété intellectuelle

Sous réserve des règles applicables au droit de propriété intellectuelle importée et décrite à la section 2.5, la fourniture de droit de propriété intellectuelle sera taxable de la façon normale. La TPS payée par une personne enregistrée pour acquérir des droits de propriété intellectuelle (tels que brevets, secrets commerciaux, dessins industriels, marques de commerce, droits d'auteur ou savoir faire) donnera également droit à un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale.

13.15 Transactions avec lien de dépendance et affectation à un usage personnel

Des règles spéciales s'appliqueront dans le cas des transactions comportant un lien de dépendance, et lorsqu'une personne enregistrée s'approprie des biens ou des services à son usage personnel. Quelques-unes de ces dispositions ont déjà été mentionnées, par exemple, les règles relatives aux biens d'équipement et aux changements d'usage décrites à la section 2.3.

Des dispositions spéciales s'appliqueront également lorsqu'une personne exerçant une activité commerciale transfère des produits ou des services à un prix inférieur à leur juste valeur marchande à une autre personne avec laquelle elle à un lien de dépendance et qui n'est pas une personne enregistrée, ou une personne qui effectue des fournitures exonérées de taxe. Dans ce cas, on considérera que le vendeur a effectué une fourniture moyennant une contrepartie égale à la juste valeur marchande de la fourniture, et il sera tenu de remettre la TPS sur cette valeur. La définition d'un lien de dépendance, à cette fin, sera celle que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les mêmes règles s'appliqueront lorsque des produits ou des services seront affectés à l'usage ou à la jouissance personnelle d'un actionnaire d'une compagnie, à un associé, à un bénéficiaire d'une fiducie ou à une personne liée à un tel actionnaire, associé ou bénéficiaire. Dans ce cas, l'appropriation du produit ou du service sera considérée comme une fourniture taxable dans l'éventualité où elle aurait été taxable si la personne ayant obtenu l'avantage en question avait acquis les produits ou les services de la personne qui les a fournis dans le cadre normal d'une activité commerciale. Les règles sur l'affectation à un usage personnel ne s'appliqueront pas lorsque l'avantage consiste en un produit ou en un service à l'égard duquel un crédit pour taxe sur intrants a été refusé pour le motif que le produit ou le service était destiné à l'avantage personnel exclusif du vendeur, d'une personne liée au vendeur où à un employé du vendeur.

13.16 Dons et Cadeaux

Il existe différents genres de dons et de cadeaux et selon les règles normales, l'impact de la TPS sur chacune de ces catégories sera différent.

Cadeaux promotionnels: Le coût des «cadeaux» remis par une entreprise à ses clients dans le cadre d'une campagne de promotion est généralement incorporé au prix des produits et des services vendus par l'entreprise. Appliquer la taxe à ses «cadeaux» équivaudrait à une double taxation. Par conséquent, d'après les règles normales, les «cadeaux» tels les échantillons gratuits remis aux clients dans le cadre d'une campagne de promotion d'une entreprise, ne seront pas taxables dans la mesure où ils sont raisonnables dans les circonstances. De même, des crédits pour taxe sur intrants seront accordés au titre des achats qu'on peut raisonnablement considérer comme se rattachant à une campagne de promotion comportant la remise de «cadeaux» aux clients.

Cadeaux personnels à des clients: Ces cadeaux sont de la même nature que les cadeaux promotionnels; dans la mesure où il s'agit de dépenses qu'on peut raisonnablement considérer comme se rattachant à une activité commerciale, la personne enregistrée pourrait demander un crédit pour taxe sur intrants de la façon normale à cet égard.

Cadeaux à des employés et actionnaires: Les cadeaux faits à des employés ou à des personnes liées à des employés seront considérés comme des fournitures faites par l'employeur dans la mesure où le montant du cadeau a été inclu dans le revenu de l'employé aux fin de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par conséquent, l'avantage accordé à l'employé sera considéré comme une fourniture taxable dans le cas où il aurait été taxable si l'employé avait acquis cet avantage d'une autre personne dans le cadre normal des activités commerciales de cette autre personne. La règle sur les avantages accordés aux employés ne s'appliquera pas lorsque le crédit pour taxe sur intrants a été refusé à l'employeur pour le motif que les biens ou les services ont été acquis exclusivement pour être donnés aux employés. Les cadeaux faits à des actionnaires seront taxables à leur juste valeur marchande à titre d'affectation à un usage personnel.

Dons à des organismes de charité: Lorsqu'une personne enregistrée fait don d'un produit qu'elle fabrique elle-même ou d'autres produits ou services dont elle fait normalement le commerce, le «don» sera soumis aux mêmes règles qu'un cadeau promotionnel.

13.17 Coupons de rabais

Les coupons, ou rabais du même genre, peuvent généralement se grouper dans trois catégories:

Coupons de détaillants: Ces coupons émis par des magasins de détail donnent droit à un rabais à l'achat de produits ou services précis. La valeur du coupon est déduite du prix de vente du produit ou du service, lorsque le coupon est présenté au vendeur. Dans le système de la TPS, la remise du coupon n'aura aucune conséquence fiscale et au moment du rachat du coupon, seule la contrepartie nette payée par le client sera assujettie à la taxe.

Coupons de fabricants: Ces coupons permettent eux aussi d'obtenir une réduction de prix à l'achat de produits particuliers. Ils sont habituellement rachetables dans tous les magasins de détail qui vendent le produit en question, le fabricant remboursant ensuite les détaillants du montant des coupons acceptés par ces derniers. Comme dans le cas des coupons de détaillants, seul le montant net payé au détaillant par le client sera taxable. Le détaillant devra, cependant, percevoir la taxe sur le remboursement reçu du fabricant, ce dernier ayant droit à un crédit pour taxe sur intrants compensatoire. Le remboursement sera en fait traité comme une réduction à posteriori du prix de vente du fabricant au détaillant.

Coupons à valeur monétaire: Il s'agit de coupons remis aux clients au moment de la vente, et sont habituellement égaux à un certain pourcentage de la valeur des produits achetés. Les coupons à valeur monétaire sont utilisés par les clients comme des coupons de détaillants ou de fabricants, afin de réduire le prix payé pour les produits et services qu'ils achètent. Par conséquent, l'achat initial qui a donné lieu à la remise des coupons sera assujetti à la taxe sur le prix de vente total. Ensuite, lorsque les coupons seront rachetés au moment d'un achat ultérieur, seul le montant net payé par le client sera taxable.

13.18 Rabais du fabricant

Certains fabricants offrent des rabais en espèces aux consommateurs qui achètent leurs produits. Ces rabais sont analogues aux coupons de fabricants et, lorsqu'ils sont accordés, ils se traduisent par une diminution de la valeur ajoutée par le fabricant. De ce fait, des dispositions spéciales permettront aux fabricants et aux autres personnes enregistrées qui offrent des rabais de demander un crédit fictif pour taxe sur intrants égale à 9/109^{e} du rabais versé au titre de la fourniture taxable. Lorsque le bénéficiaire du rabais est également une personne enregistrée, le rabais reçu par cette personne sera considéré comme un montant incluant la taxe et la personne enregistrée devra remettre une taxe égale à 9/109^{e} de ce montant. Ainsi, seule la valeur nette ajoutée par celui qui offre le rabais sera effectivement assujettie à la taxe. De même, seule le montant net payé par le bénéficiaire du rabais donnera droit à un crédit pour taxe sur intrants.

13.19 Publicité coopérative

Il est d'usage courant que les entreprises se fassent des paiements entre elles lorsqu'une d'elles prend en charge la publicité faite pour le produit de l'autre. Par exemple, un fabricant pourrait accorder un rabais à un détaillant, lorsque celui-ci fournit la preuve que le produit du fabricant a été présenté dans un lieu de premier choix, ou que le détaillant a payé pour la publicité locale.

En fait, dans cet exemple, le fabricant achète un service au détaillant. Dans le système de la TPS, le détaillant devra remettre une taxe égale à 9/109e du rabais reçu du fabricant. Celui-ci pourra évidemment demander un crédit pour taxe sur intrants correspondant, égal à 9/109e du paiement.

13.20 Certificats-cadeaux

La vente d'un certificat-cadeau par une entreprise ne sera pas considérée comme une fourniture au moment où le certificat-cadeau est émis. La TPS ne sera donc pas payable à ce moment-là. Le certificat-cadeau sera, par contre, considéré comme un paiement en espèces pour une fourniture lorsqu'il est acheté, et non comme une diminution de la contrepartie payable.

13.21 Billets et jetons

La vente de billets et jetons sera considérée comme une fourniture et sera taxable au moment de la vente. Si la vente touche une fourniture détaxée ou exonérée (par exemple un billet d'autobus vendu par le réseau de transport municipal), aucune taxe ne s'appliquera.

13.22 Articles retournés et rajustement de prix

Une note de crédit émise par une personne enregistrée à un client afin de tenir compte d'une réduction de prix (par exemple un rabais de quantité), ou lorsqu'un article est retourné, sera considérée comme un rajustement de la facture initiale. Dans ce cas, la personne enregistrée pourra faire un rajustement compensatoire de sa taxe percevable égal à la taxe créditée au client. De même, l'acheteur fera un rajustement analogue à sa déclaration de TPS, de manière à s'assurer que les crédits pour taxe sur intrants demandés sont identiques aux montants sur lesquels la taxe a été payée.

13.23 Escomptes pour paiement au comptant

Les produits et services peuvent être fournis à des conditions qui permettent à l'acheteur d'obtenir un escompte lorsqu'il paie rapidement, ou de subir une pénalité s'il tarde à payer.

Lorsque la somme facturée par un fournisseur à un client est nette de tout escompte, le fournisseur devra facturer la taxe uniquement sur ce montant net. Si le client est une personne enregistrée, il aura droit à un crédit pour taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur le montant net. Aucun autre rajustement ne sera nécessaire pour l'un ou pour l'autre. Toute somme supplémentaire à payer par le client, s'il subit une pénalité pour paiement tardif, ne sera pas considérée comme faisant partie de la valeur taxable.

Lorsque le fournisseur facture à un client le prix de vente total et lui offre un escompte lorsqu'il règle la facture dans un délai déterminé, la TPS s'appliquera au prix facturé, même si le client réduit la somme à payer en se prévalant de l'escompte offert. Dans ce cas, l'escompte sera considéré comme un rajustement de prix uniquement lorsqu'une note de crédit indiquant le montant de taxe crédité sur l'escompte est remise au client.

13.24 Coopératives

Les membres de coopératives reçoivent souvent des ristournes, habituellement après la fin de l'exercice de la coopérative, en fonction du volume de leurs achats ou de leurs ventes à la coopérative et des résultats d'exploitation de cette dernière. Théoriquement, les ristournes de coopératives devraient être soumises au même régime que les rajustements de prix facturés à des clients particuliers. Cependant, comme les ristournes se rapporteront la plupart du temps à un ensemble de fournitures taxables et non taxables faites à toute une gamme de clients pendant une année, il ne serait pas pratique d'obliger les coopératives à traiter leurs ristournes comme des rajustements de prix pour chaque membre.

Au lieu de cela, les coopératives devront généralement traiter leurs ristournes comme des rajustements de prix globaux. D'après cette règle, chaque coopérative devra établir au prorata les ristournes versées à chaque membre au cours d'un exercice, en fonction du rapport entre le total des fournitures taxables et des fournitures non taxables faites à tous les membres au cours de l'exercice précédent de celle-ci. Ces renseignements seront fournis aux bénéficiaires des ristournes qui, s'il s'agit de personnes enregistrées, traiteront cette partie de la ristourne comme comportant un rajustement de taxe. Les membres qui demandent un crédit au titre de la TPS payée sur leurs achats auprès d'une coopérative, ou perçoivent la taxe sur leurs ventes à une coopérative, incluront les 9/109e de la partie susmentionnée de la ristourne dans la taxe qu'ils doivent remettre, quand la ristourne est reçue ou recevable. La coopérative pourra demander un crédit correspondant pour taxe sur intrants au titre des ristournes payées ou payables à tous ses membres. Les membres qui n'exercent pas une activité commerciale ne subiront aucune autre conséquence, puisque cette règle entraînera en fait un remboursement du trop payé de TPS effectué antérieurement.

Si elles le choisissent, les coopératives pourront ne pas tenir compte des ristournes aux fins de la TPS. Aux termes de ce choix, les coopératives ne traiteront pas les ristournes comme des rajustements de prix globaux et ne pourront demander un

crédit pour taxe sur intrants au titre des ristournes versées à leurs membres. De même, les membres qui seront des personnes enregistrées ne seront pas tenus de remettre la TPS sur les ristournes reçues. Ce choix pourra intéresser les coopératives dont tous les membres sont des personnes enregistrées, car il simplifiera l'observation de la taxe, tout en ne modifiant pas les obligations fiscales nettes combinées de la coopérative et de ses membres.

13.25 Télécommunications

Les services de télécommunications tels le téléphone, le télégraphe, le télex et les services de transmission de données, seront taxables s'ils sont facturés à l'égard d'un terminal ou d'un poste d'émission ou de réception normalement situé au Canada. Les services facturés à l'égard d'un terminal ou d'une station situé hors du Canada seront considérés comme une exportation et, donc, détaxés. Les personnes enregistrées incluront la taxe payée ou payable au titre à la fois des services intérieurs et des services internationaux qui leur sont facturés au Canada dans le calcul du crédit pour taxe sur intrants auquel elles ont droit.

13.26 Frais de téléphone payant

Les frais de téléphone payant sont réglementés par divers organismes fédéraux et provinciaux. De manière à ne pas influer sur les tarifs réglementés et les modalités d'établissement de tarifs, la TPS sur les appels faits dans une boîte téléphonique et payés à l'aide de pièces de monnaie sera égale à un montant déterminé visant à équivaloir à peu près à une taxe *ad valorem* de 9 pour cent. La TPS sur un appel valant entre 50¢ et $1.09 sera de 5¢ et augmentera de 5¢ par 55¢ additionnel ou partie de 55¢ additionnelle, facturée pour un appel. Ce régime sera parallèle à celui qui s'applique aux frais de téléphones payants dans le cadre des taxes de vente fédérale et provinciales existantes.

Les appels faits dans des boîtes téléphoniques et débités à une carte d'appel téléphonique seront assujettis à la TPS de la façon normale, c'est-à-dire que la taxe *ad valorem* de 9 pour cent devra être perçue sur la somme facturée.

13.27 Retenues

Les règles générales à l'égard du moment auquel la nouvelle taxe sera due obligeront un vendeur qui exerce une activité commerciale à percevoir la TPS, lorsque la contrepartie d'une fourniture taxable est payée ou devient due. De même, une personne enregistrée aura droit à un crédit pour taxe sur intrants lorsque la TPS sera payée ou payable au titre d'une fourniture taxable. Il arrive souvent dans certains genres de transactions, par exemple, dans le secteur de la construction, que l'acheteur retienne une somme autrement payable à titre de garantie. Lorsqu'une retenue est clairement prévue par la législation fédérale ou provinciale, aucune TPS ne sera due sur la somme retenue jusqu'à ce qu'elle soit

payée ou que la période de retenue expire, selon le premier des deux événements à se produire. Lorsqu'aucune retenue n'est expressément prévue par la législation, la retenue d'un montant ne différera pas le moment auquel la TPS est payable.

13.28 Transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues

La vente ou la cession d'une entreprise dont les activités sont maintenues, que ce soit sous la forme d'une vente pure et simple, d'une fusion, d'une liquidation ou d'un autre type d'organisation de société, ne sera pas assujettie à la TPS, si le vendeur et l'acheteur en conviennent tous les deux. En conséquence, le vendeur ne percevra pas la taxe sur ce transfert. L'acheteur n'aura pas le droit à un crédit pour taxe sur intrants au titre de l'achat. Cependant, comme la vente ou l'achat d'une entreprise dont les activités sont maintenues ne sera pas exclu de la définition d'une activité commerciale, l'acheteur comme le vendeur pourront demander un crédit pour taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur les achats connexes au transfert (par exemple des honoraires d'avocats et de comptables), dans la mesure où l'entreprise transférée exploite des activités commerciales.

Si le vendeur ou l'acheteur n'est pas d'accord pour que le transfert ne soit pas taxé, le transfert sera assujetti à la TPS de la façon normale. La taxation du transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues sera avantageuse dans certains cas, en particulier si l'entreprise exploite certaines activités non commerciales qui, auparavant, empêchaient le vendeur de récupérer la totalité de la TPS payée sur les éléments d'actif détenus par l'entreprise. Par exemple, un médecin pourrait vendre sa clientèle en même temps que le bâtiment et le matériel à l'aide desquels il pratique sa profession. Si, dans cet exemple, l'acheteur voulait accroître l'utilisation commerciale du bâtiment (par exemple en louant une partie du bâtiment à d'autres entreprises), il ne pourrait récupérer la TPS payée initialement sur le bâtiment, sauf s'il payait la taxe sur ce dernier au moment de l'acquisition de l'entreprise.

Lorsque la TPS s'applique au transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues et que la valeur taxable dépasse $1 million, Revenu Canada exigera une preuve que le vendeur a remis la taxe sur le transfert, avant que l'acheteur ne puisse obtenir un crédit pour taxe sur intrants au titre du transfert. Cette règle sera parallèle à celle qui s'applique au récipicé de taxe dans le cas des immeubles d'une valeur de plus de $1 million, décrit à la section 7.4.

Dans tous les cas où une entreprise dont les activités sont maintenues est transférée par une personne enregistrée, celle-ci sera tenue d'informer Revenu Canada de ce transfert.

13.29 Garantie sous forme d'intérêt

Le transfert ou la cession d'un intérêt dans les biens d'une personne enregistrée (lorsqu'il s'agit uniquement de garantir une dette ou une autre obligation) à un autre partie ne sera pas passible de la TPS pour l'un ou l'autre des parties. La

même règle s'appliquera lorsque l'intérêt tenant lieu de garantie sera annulé par le remboursement de la dette ou de l'obligation du débiteur.

13.30 Reprises et saisies

Une saisie ou une reprise sera considérée comme une fourniture sans contrepartie de la personne dont les biens sont saisis (le «débiteur») à la personne qui saisit les biens (le «créancier»).

La revente par un créancier des biens saisis ou repris à une personne enregistrée sera traitée comme une fourniture taxable à moins d'être, par ailleurs, détaxée ou exonérée, par exemple dans le cas de la fourniture d'une résidence qui n'est pas neuve. Dans le cas d'une fourniture taxable, le créancier devra enregistrer et percevoir la TPS sur la transaction. Si le bien saisi ou repris est affecté à un usage personnel ou un usage exonéré par le créancier, celui-ci sera considéré comme ayant vendu le bien à sa juste valeur marchande à ce moment-là.

Si le bien personnel est saisi auprès d'une personne non enregistrée ou d'une personne enregistrée qui n'a pas demandé de crédit pour taxe sur intrants au titre de ce bien, et que le créancier est enregistré et doit percevoir la TPS, le créancier pourra demander un crédit fictif pour taxe sur intrants égal à la TPS perçue à la revente. Ce crédit pourra être demandé au moment où la taxe deviendra payable sur la revente. En conséquence, aucune taxe nette n'aura à être remise par une personne enregistrée au titre de la saisie ou de la reprise d'un bien auprès d'une personne enregistrée. En fait, la taxe devra être remise uniquement lorsque le débiteur aurait droit à un crédit pour taxe sur intrants à l'égard du bien.

13.31 Représentants personnels

Lorsqu'un séquestre, séquestre-gérant, liquidateur, syndic de faillite, exécuteur, administrateur ou autre personne agissant à titre de représentant prend en charge la gestion des affaires d'une personne enregistrée insolvable, décédée ou incapable, l'assujettissement éventuel à la TPS subie après cette date sera déterminé comme si la personne enregistrée continuait d'exploiter l'entreprise. Le représentant personnel sera tenu responsable des obligations de remise de la taxe pendant son administration.

Les articles 51 de la *Loi sur la taxe d'accise* et 159 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* obligent les représentants personnels autres que les syndics de faillite à obtenir un permis de disposer (attestant le paiement des impôts et taxes) avant de distribuer des biens aux ayant-droits du reliquat d'une entreprise ou d'une succession. L'omission d'obtenir ce certificat rend le représentant personnellement responsable des impôts et taxes restant impayés, à concurrence de la valeur des biens ainsi distribués. Des règles analogues s'appliqueront aux fins de la TPS.